

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES
INSTITUTIONS POLITIQUES
DU CANTON DE GENÈVE

Thèse soutenue devant la Faculté de Montpellier
pour le Doctorat en Droit

PAR

Pierre BONNAURE

Président : DELBEZ, Professeur.
Suffragants : MOYE, Professeur.
DE NESMES-DESMARETS, *Professeur.*

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1938

**LES INSTITUTIONS POLITIQUES
DU CANTON DE GENÈVE**

FACULTÉ DE DROIT DE MONTPELLIER

MM.

MOYE, Doyen honoraire, professeur de Droit International Public.
MORIN, Doyen, professeur de Droit Civil.
BECQUÉ, professeur de Droit civil.
DE NESMES-DESMARETS, professeur de Droit Administratif.
BOSC, professeur de Procédure civile.
VIALLETON, professeur de Droit Civil.
GUENOUN, professeur de Droit Romain.
COURTIN, professeur d'Economie politique.
LÉGAL, professeur de Droit criminel.
DEMONTÈS, professeur de Droit commercial.
ANTONELLI, professeur d'Economie politique.
DELBEZ, professeur de Droit constitutionnel.
TISSET, professeur d'Histoire du Droit.
OURLIAC, agrégé.
DIJOL, Chargé de Cours de Capacité.
MORINI-COMBY, Chargé d'un Cours d'Economie politique.
BABY, Secrétaire.
DUBOIS, Secrétaire honoraire.

JURY

MM. DELBEZ, *Président*.
MOYE, *Assesseur*.
DE NESMES-DESMARETS, *Assesseur*.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions écrites dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES
INSTITUTIONS POLITIQUES
DU CANTON DE GENÈVE

Thèse soutenue devant la Faculté de Montpellier
pour le Doctorat en Droit

PAR

Pierre BONNAURE

Président : DELBEZ, Professeur.
Suffragants : MOYE, Professeur.
DE NESMES-DESMARETS, *Professeur.*

PARIS
ÉDITIONS A. PEDONE

LIBRAIRIE DE LA COUR D'APPEL ET DE L'ORDRE DES AVOCATS

13, rue Soufflot, 13

1938



A MES PARENTS

A MES AMIS

**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.....	vii
INTRODUCTION. — Le cadre actuel des Institutions Politiques du Canton de Genève, constitution du 24 mai 1847.....	1
Raisons nécessitant une étude historique sous l'angle suivant : les vicissitudes du principe de la souveraineté populaire dans le canton de Genève ; caractères particuliers de cette étude.....	2

PREMIÈRE PARTIE

<i>Historique (des origines à 1814).....</i>	5
CHAPITRE I. — Les limbes de Genève, la domination romaine, les invasions barbares, les premiers évêques ; les premières bases de l'épiscopat.....	5
CHAPITRE II. — Genève épiscopale : l'évêque aux prises avec le comte de Savoie. Rôle du peuple dans ces luttes. Promulgation des franchises. Leur contenu. Déclin de l'autorité épiscopale...	10
CHAPITRE III. — Genèse de la réformation à Genève. Eclipse de l'autorité populaire. Théocratie politico-religieuse : les Edits...	18
CHAPITRE IV. — Le xviii ^e siècle. Réactions populaires (la constitution de 1794). L'annexion à la France.....	24

DEUXIÈME PARTIE

<i>Organisation politique.....</i>	39
CHAPITRE I. — La constitution de 1814 et celle de 1847. Caractères généraux de cette dernière, le conseil général à Genève...	39
CHAPITRE II. — Referendum, initiative, votation populaires. Leur application à Genève en matière constitutionnelle, législative, exécutive, la représentation proportionnelle.....	53
CHAPITRE III. — Organisation et rapports des Pouvoirs publics. Composition, attributions et fonctionnement.....	72

A. Du grand conseil	72
B. Du conseil d'Etat	80
APPENDICE. — Place de cette organisation dans le cadre fédéral..	93

TROISIÈME PARTIE

<i>Organisation politico-administrative. Place de ces questions dans la constitution du 24 mai 1847.....</i>	97
CHAPITRE I. — Le culte.....	98
A. en 1814.....	98
B. en 1847.....	102
C. en 1906.....	105
Le régime de séparation.....	107
CHAPITRE II. — Notions générales sur :	112
A. Le régime de l'Instruction publique.....	112
B. Les Fondations.....	125
CHAPITRE III. — L'organisation communale. Particularités relatives à la ville de Genève	130
CONCLUSION. — A. L'avenir de l'idée de souveraineté populaire dans le monde constitutionnel moderne. Discussion d'une opinion de Maurice Deslandre.....	141
B. De l'esprit genevois.....	143

BIBLIOGRAPHIE

A. — OUVRAGES GÉNÉRAUX.

- BARBEY (Frédéric). — *Félix Desportes et l'annexion de Genève à la France*. Genève. Dunand.
- BATELLI (Maurice). — *Les institutions des démocraties semi-directes en Droits suisse et comparé*. Genève, 1930. Carey.
- BELLET. — *Commentaire manuscrit et inédit de la Constitution genevoise de 1814*.
- BÉRARD (Victor). — *Genève, la France et la Suisse*. Paris, Collin, 1937.
- BINET (Edmond Charles). — *La séparation de l'Eglise et de l'Etat, son application à Genève*. Genève, 1921.
- BORGEAUD (Charles). — a) *Genève, canton Suisse*. Genève, 1914.
b) *Récit de l'escalade de 1602*. Genève, 1934.
c) *Pages d'histoire nationale*.
- BONIVARD. — *Chroniques*. Editions Dunant, Genève, 1831.
- BOUTIMY (Edouard). — *Etudes sur le Droit constitutionnel*. Paris, 1885.
- BRYCE (James). — *Les démocraties modernes*. Paris, 1924.
- CENTENAIRES GENEVOIS. — Société Suisse des Publications illustrées. Genève, 1914
- CHERBULIEZ (A.). — *De la démocratie en Suisse* (2 volumes). Genève et Paris, 1843.
- CINGRIA (Alexandre). — *La république de Genève : Cahier vaudois*. Lausanne, 1914.
- CLAPARÈDE (A. de). — *Quorum et représentation proportionnelle à Genève*. Genève, 1910. Carey.
- COMBOTHECRA (S.). — *Etude sur la représentation proportionnelle à Genève*. Genève, 1909.
- CURTI (Th.). — *Le referendum. Histoire de la législation populaire en Suisse*. Paris, 1905.
- DEPLEIGE. — *Le referendum en Suisse*. Bruxelles, 1892.
- DUNANT. — *La législation par le peuple en Suisse*.
- ESMEIN. — *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*.
- FAZY (Henri). — *Histoire des Constitutions Genevoises*. Genève, 1830.
— Pasteur (Marc-Antoine). *Quelques points de la constitution de Berne et de Vaud mis en parallèle avec la constitution proposée pour Genève*. Jullien.
- FORT (Charles le). — *L'émancipation politique de Genève dans les pre-*

- mières relations politiques de cette ville avec les cités suisses.* Genève, 1883.
- FREY (Alphonse). — *Les lois suisses sur la représentation proportionnelle commentées et comparées.* Genève, 1897.
- GENÈVE SUISSE. — *Le livre du centenaire (1814-1914).* Genève, Julien, 1914.
- GOYAU (Georges). — *Genève, une ville Eglise* (2 volumes). Paris, 1919.
- HEPWORTH-DIXON. — *La suisse contemporaine.* Traduction Barbier, Paris, 1882.
- HEYER. — *L'Eglise de Genève (1535-1909).* Paris, 1909.
- JULLIEN. — *Histoire de Genève* (2 volumes). Julien, Genève, 1863.
- LEVY ULLMANN (H.) et MIRKINE-GUETZEWITCH (B.). — *La Suisse. Vie juridique des peuples.* Paris, Delagrave, 1933.
- MERMET (François). — *Genève, ce qu'elle est, ce qu'elle deviendra.* Br. Genève, Carey, 1878.
- NEESER (M.). — *La séparation à Genève.* Neuchâtel, 1919.
- PETER (Marc). — *Genève et la Révolution.* Genève, 1921.
- PICAVET (B.). — *Une démocratie historique. La Suisse.* Paris, 1920.
- PICOT (J.). — *Histoire de Genève.* Genève, 1811. Carey.
- PICTET DE SERGY (A. P. J.). — *Genève, origines et développement de cette République.*
- RILLIET. — *Histoire de la Restauration de la République de Genève.* Genève, 1849.
- RIMOND (Ch.). — *Récits et souvenirs sur Genève de 1840 à 1860.* Br. Genève, 1908.
- SEIPPKE. — *Escarrouches (Genève et la tradition de la liberté).* Genève, 1910.
- SPOON. — *Histoire de Genève rectifiée et augmentée par d'amples notes.*
- WERNER (Georges). — a) *Le contrôle judiciaire à Genève.* T. I, Genève, 1917.
- — — b) *Les institutions politiques de Genève de 1519 à 1536.* Br. Genève, 1926.
- WUILLIEMIN (Louis). — *Histoire de la Confédération Suisse* (2 volumes).

B. — THÈSE.

- BAYLE (H.). — *Le referendum. Etude historique et critique.* Lyon, 1900.
- BEAUDOUIN. — *Le canton de Vaud.* Paris, 1936.
- BINET (Pierre). — *L'initiative populaire en Suisse.* Paris, 1905.
- CHOISY (F.). — *La théocratie à Genève au temps de Calvin.* Genève, 1905.
- CLERGET (P.). — *La Suisse au XIX^e siècle.* Genève, 1910.
- COSTE FLORET (A.). — *Les votations populaires fédérales en Suisse de 1874 à 1935.* Montpellier, 1938.
- CUIN. — *La garantie des constitutions cantonales,* Paris, 1908.
- DEBACQ (S.). — *Le referendum. Etude de législation comparée.* Paris, 1896.

- GEORG. — *Le contrôle du peuple sur la politique extérieure*. Genève, 1916.
- JACKSON. — *Organisation de l'exécutif et du législatif à Neuchâtel*. Paris.
- LEROUX (O.). — *Le conseil des Etats et la représentation cantonale*. Paris, 1908.
- SEYSTI. — *La Landsgemeinde suisse*. Dijon, 1900.
- SIGNOREL (J.). — *Le referendum législatif. Etude de législation comparée sur le referendum législatif et les autres formes de la participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif*. Toulouse.

C. — REVUES ET PUBLICATIONS.

- BENOIST (Ch.). — Une démocratie historique, la Suisse (*Revue des Deux Mondes*, Paris, 15 janvier, 1895).
- BERNEY (J.). — Les constitutions cantonales et leur révision (*Revue du Droit Public*, 1896, t. II, p. 191).
- BORDIER (Pierre). — *L'activité de l'hospice général*. Brochure, Genève, 1914.
- BORGEAUD (Charles). — L'indépendance de Genève à travers les siècles. (*Revue de Genève*, année, 1920).
- CARRÉ de MALBERG. — Considérations théoriques sur la question de la combinaison du referendum avec le parlementarisme (*Revue du Droit public*, 1931, p. 225).
- Chronique constitutionnelle de Suisse*. — *Revue de Droit Public*, 1919, t. XXXVI, p. 124.
- CURTI (Th.). — Le referendum en Suisse (*Revue politique et parlementaire*, Paris, août 1897).
- DESLANDRE (Maurice). — Referendum et initiative en Suisse. (*Revue bourguignonne de l'enseignement supérieur*, 1814, t. I, p. 559).
- FLEINER (F.). — Le referendum et l'initiative en Suisse (*Annuaire de l'Institut International de Droit Public*, Paris, 1930, p. 282).
- GARNER (W.). — La Révocation des agents publics par le peuple (*Revue de Droit public*, Paris, 1930, p. 282).
- GENEVOIS (LE). — *Journal*, année 1851. Coup d'œil sur le régime nouveau de Genève.
- HAIRIOU (A.). — Le droit de révocation populaire (*Revue politique et parlementaire*, t. CXX, p. 63).
- HITTY. — Le referendum et l'initiative en Suisse (*Revue de Droit international*, année 1892, t. XXIV.)
- MORRE (Ange). — La démocratie européenne en Suisse au xx^e siècle (*Nouvelle Revue*, 1926).
- RENARD. — Le referendum et le droit d'initiative en Suisse (*Revue Politique et Parlementaire*, Paris, août 1902).
- ROUGEMONT (Denis de). — Plébiscite et démocratie (*L'Ordre nouveau*, n° 30, 15 avril 1936).

D. — SOURCES LÉGISLATIVES, DOCUMENTS OFFICIELS.

Libertés, franchise, immunités, us et coutumes de la cité de Genève promulguées par Adémar Fabri en 1387.

Les Edits de Calvin (Archives de la ville et du canton).

Constitution pour la ville et République de Genève, acceptée par les citoyens le 22 août 1814.

Constitution de la République et Canton de Genève, acceptée par les citoyens le 24 mai 1847 et mise à jour à la date du 13 juin 1937.

Loi portant Règlement du Grand Conseil de la République et Canton de Genève du 27 mai 1903 (modifiée les 24 mai 1911, 24 juin 1916, 4 novembre 1916, 8 février 1919, 29 septembre 1923, 4 juin 1927, 16 novembre 1932, 11 février 1933, 24 mars et 3 mai 1934).

Loi sur les votations et élections du 5 mars 1906, collationnée suivant arrêté du Conseil d'Etat du 20 août 1917, mise à jour jusqu'au 2 juillet 1938.

Loi sur l'Instruction Publique codifiée en application de la loi du 5 novembre 1919 et mise à jour en date du 11 novembre 1924 avec ses annexes jusqu'au 9 octobre 1937.

Règlement pour le Conseil d'Etat du canton de Genève, adopté dans la séance du 15 octobre 1929.

Règlement du Conseil Municipal de la ville de Genève, adopté par ce Conseil le 24 novembre 1931. Approuvé par le Conseil d'Etat le 4 décembre 1931.

Règlement des Etudes Pédagogiques préparant à l'Enseignement primaire, approuvé par le Conseil d'Etat dans sa séance du 13 juin 1933 et mis à jour jusqu'au 9 juillet 1938.

Recueil des Lois Judiciaires. Edition de 1933.

Règlement d'application de la loi sur l'Office de l'enfance du 5 janvier 1938.

Genève, centre d'instruction et d'éducation (Publié par l'Association des intérêts de Genève).

Mémorial des séances du Grand Conseil.

Recueil officiel des lois du canton de Genève (1).

(1) Pour toutes les lois qui n'ont pas été modifiées par le service des Publication officielles.

INTRODUCTION

Sur le plan purement cantonal, le petit canton de Genève, le dernier entré dans la Confédération helvétique, est régi au point de vue politique par la constitution du 24 mai 1847 et par ses nombreuses annexes.

Inchangé depuis cette époque, l'article unique du titre I (état politique) déclare textuellement : « La République de Genève forme un des cantons souverains de la Confédération suisse.

« La souveraineté réside dans le Peuple ; tous les pouvoirs politiques et toutes les fonctions publiques ne sont qu'une délégation de sa suprême autorité.

« Le Peuple se compose de l'ensemble des citoyens.

« La forme du gouvernement est une démocratie représentative. »

Nous verrons en temps utile comment ces principes sont organisés en fait ; en tout cas, on ne peut de façon plus nette proclamer la souveraineté populaire qui place l'essence même du pouvoir, son origine, non dans ce quel'on a appelé en 1789 la personne-nation, création de l'esprit, mais dans cette réalité vivante que constitue la masse des citoyens, et ce principe démocratique est pour Genève, à notre avis, la pierre angulaire de toutes ses institutions cantonales. comme des rapports du canton avec l'Etat fédéral.

Certains ont voulu voir simplement dans cet Art. 1 du titre I, une idée exprimée pour la première fois par la Révolution française.

On ne peut nier cette influence au point de vue de la forme dans la rédaction de la constitution du 24 mai 1847 ; la déclaration des Droits servant de préambule au texte constitutionnel proprement dit en est la meilleure preuve. On ne peut pas nier davantage que le grand mouvement d'idées qui a fait suite à la Révolution durant le *xix^e* siècle n'ait pu intensifier le besoin d'organiser ce qui était, à l'état latent, le vœu de tous.

Mais ce serait méconnaître et l'histoire admirable de Genève, et l'essentiel de ce qui fait l'esprit genevois, que de croire que 1789 a été le tournant qui a révélé aux riverains du Léman la plénitude de leurs droits, et la conscience de ces droits.

Pour nous, le principe démocratique tel qu'il est formulé dans la constitution de 1847 n'est que le résultat d'une longue évolution politico-historique ; l'accession de Genève à la Confédération helvétique n'est elle-même qu'une phase rationnelle de cette évolution. Si, d'une manière générale, l'histoire des institutions d'un peuple suppose connue son histoire tout court, cela est singulièrement vrai pour Genève.

L'histoire pure peut se résumer en peu de mots : lutte pour l'indépendance.

L'histoire des institutions n'est que l'apparition progressive de la conscience des droits que donnaient à ceux qui avaient lutté leurs efforts pour atteindre la liberté. La liberté extérieure devait fatalement conduire au désir de la souveraineté intérieure pour ceux qui en avaient été les artisans.

On ne doit jamais perdre de vue que c'est au nom de sa propre souveraineté que toutes les révolutions, tous les mouvements d'idées ont été accomplis par le petit peuple de Genève.

Le principe a pu, à certains moments, connaître des éclipses ; il n'est jamais mort et a conduit, à travers les siècles, le petit canton vers son régime actuel de démocratie représentative.

C'est pourquoi il nous paraît opportun, pour mieux saisir cette organisation actuelle, de débiter par une étude historique. Cette étude sera faite sous l'angle suivant : l'évolution de l'idée de souveraineté populaire à travers les faits marquants de l'histoire de Genève.

Par sa situation géographique qui l'offrait sans défense aux convoitises de ses voisins, par ses caractères physiques et ethniques, Genève ne pouvait avoir qu'une histoire grande, tourmentée et complexe. Cette complexité ne devra point nous faire perdre de vue le but premier de notre étude et nous conduira à être succincts en laissant volontairement de côté tous les faits non en corrélation avec des manifestations du principe démocratique.

Ainsi résumés, dans une première partie, les balbutiements qui faisaient prévoir l'état de choses actuel, nous procéderons dans une seconde partie à l'étude détaillée de cet état de choses actuel, c'est-à-dire des institutions politiques proprement dites.

Comme Genève est un état membre de l'Etat fédéral, comme il importe en conséquence de tracer des limites précises entre le domaine fédéral et le domaine cantonal, nous trouverons dans la constitution du 24 mai 1847 une série de dispositions concrètes et, à première vue, presque étrangères au Droit constitutionnel pur.

Nous ferons de l'étude de ces dispositions que nous qualifierons de politico-administratives l'objet de la troisième et dernière partie de cet exposé, restreint dans son domaine d'application géographique, mais vaste et important par les problèmes qu'il peut poser.

PREMIÈRE PARTIE

Historique (des origines à 1814).

CHAPITRE PREMIER

Les limbes de Genève.

L'intitulé de ce chapitre glané au hasard d'un entretien synthétise bien la période que nous nous proposons d'étudier, période imprécise, mal connue, au cours de laquelle Genève semble bien se dégager du néant des origines pour devenir une entité capable de prendre place dans l'histoire. Cette histoire elle-même, aussi bien dans la période des origines que dans celles qui vont suivre, apparaît comme très distincte de celle des autres cantons ; elle a été commandée en effet, dans son développement, par trois faits particuliers :

De tout temps Genève a été un lieu de passage, cela lui a valu de subir l'influence de plusieurs civilisations distinctes. Nous constaterons qu'elle a su, malgré cela, garder sa personnalité propre en n'empruntant à ces civilisations que ce qui lui paraissait bon.

En second lieu, Genève ne s'est volontairement agrégée que très tard à la Confédération helvétique.

Enfin, ethnographiquement et géographiquement, elle ne se rattache parfaitement à aucun des trois grands blocs dont l'ensemble forme la Suisse : bloc français, bloc italien, bloc allemand. Ceci nous conduit naturellement au cœur même de la question. Certains auteurs l'ont remonter les origines de Genève à une colonie grecque, venue du midi de la Gaule, et qui se serait installée sur les rives du Léman. d'où le nom de Heneva, ou Zeneva, qui signifie « sortie des eaux », il faut reconnaître que c'est là une pure hypothèse ne reposant sur aucune base précise. De l'avis de la majorité des historiens, il semble, d'après quelques vestiges retrouvés à Vienne et à Genève, que cette dernière cité était, avant l'invasion romaine, la place la plus avancée des Allobroges sur la rive gauche du Rhône, à la limite du territoire des Helvétiens. Rien ne signale la ville à l'attention des historiens avant 121 avant J.-C., date de l'invasion romaine. La domination de Rome, s'établit, comme à l'habitude, sous forme d'un protectorat à Genève.

En 59, il est fait mention de Genève par Jules César dans le *De Bello Gallico* dans les circonstances suivantes : Certaines tribus helvétiques s'étant réunies à Noviodunum (Nyon) décidèrent d'émigrer et demandèrent à Jules César le passage à travers Genève. Celui-ci refusa avec raison et envoya des légions pour défendre l'intégrité de Genève.

Genève, municpe romain, est dès lors une colonie militaire, jouissant de tous les droits et privilèges de la métropole, exception faite pour les droits politiques. Sous l'autorité suprême de Rome, la colonie est en somme un ensemble de corporations libres se gouvernant à l'aide de magistrats élus dans leur propre sein, duumvirs, tribuns, etc... Genève n'est alors que le chef-lieu d'une subdivision de la Province Viennoise, puis le chef-lieu d'une Province complète, auto-

nome qui porte le nom de *civitas Genaventium* ; plus que les autres provinces, elle jouit, grâce à son éloignement, d'une certaine autonomie locale qui lui donne déjà ce goût de l'indépendance pour laquelle elle luttera sans faiblir à travers les siècles.

Le choc des invasions barbares qui entraîne la chute du monstrueux empire romain n'a pas épargné Genève. Au ^{ve} siècle, dans une période que l'on peut situer entre 406 et 413 après J.-C., la ville tombe aux mains des Burgondes.

Leur roi Gundioch laisse aux citoyens le tiers de leurs terres et les deux tiers des esclaves ; il laisse subsister les règles de droit en vigueur avant l'invasion.

Il donne par la suite Genève à son fils Chilpéric ; celui-ci ne jouit pas longtemps du pouvoir, car il est dépossédé par son frère Gondebaud.

L'œuvre la plus importante de Gondebaud et de ses conseils fut la rédaction et la promulgation en 501 après J.-C. de la loi Gombette ou code des Bourguignons. Au ^{vi} siècle il y a donc trois législations en vigueur à Genève : la loi Gombette applicable aux envahisseurs et aux Genevois en cas de silence du droit local (certaines dispositions de la loi Gombette ont laissé une empreinte marquée dans le droit Genevois), — la loi et la coutume locales, — enfin le Droit Romain pour les colons romains.

L'application de ce système juridique ne fut pas de longue durée ; Genève prospère avait éveillé les convoitises franques.

Déjà pour venger Chilpéric, père de son épouse Clotilde, Clovis avait une première fois attaqué et pillé Genève. En 516, Sigismond, fils de Gondebaud, se voit enlever ses Etats par les Francs et les Ostrogoths.

Au milieu de cette anarchie, dans les secousses de cette

histoire chaotique, une figure apparaît qui est à elle seule toute la stabilité de l'époque, celle de l'évêque.

Simple puissance spirituelle officieuse en face du pouvoir temporel instable et despotique, il va peu à peu développer autour de lui cette entité officielle qui sera l'Eglise de Genève et réunir entre ses mains, comme représentant de cette Eglise, tous les pouvoirs religieux et d'importants pouvoirs politiques.

La naissance du christianisme à Genève est obscure ; les Burgondes envahisseurs trouvent une terre où, déjà, les missionnaires envoyés par Vienne ou par Rome avaient évangélisé.

Après saint Maurice, après les efforts de Denys et de Parocodus, Genève est considérée dès le III^e siècle comme évêché suffragant de Vienne. Sous la pression de saint Avit, les Burgondes et leur roi renoncent à l'hérésie aryenne en faveur du catholicisme. On vit même Sigismond, fils de Gondebaud, tenir à Saint-Maurice, dans le Valais, un concile où siégeaient neuf comtes et neuf évêques.

L'Eglise de Genève est désormais établie et reconnue officiellement sur le plan spirituel. Elle résistera victorieusement à l'invasion franque ; en face des ducs et des patrices mérovingiens, puis des comtes et des grands officiers carolingiens va se dresser le pouvoir spirituel de l'évêque.

Du jour où les citoyens privés de l'appui, de la protection que ne peut plus leur donner un pouvoir central décadent, se grouperont autour de l'évêque, son pouvoir passera insensiblement du plan spirituel au plan temporel. Pour répondre à ce que l'on attend d'elle, « la crosse sera tout naturellement amenée à se faire respecter par le glaive ».

En 879, Charles le Gros, empereur, suzerain de Genève, donne à perpétuité à l'Eglise de Genève le droit d'élire son

évêque en le prenant dans son clergé, sous réserve, bien entendu, de l'approbation pontificale.

Epaulé par le peuple, s'épaulant sur lui, Monsieur de Genève, seigneur féodal, va mener contre les seigneurs temporels une lutte coupée de trêves et de période d'alliance ; de cette lutte sortiront d'abord l'apogée de l'épiscopat, enfin et surtout les Franchises, première Déclaration des Droits du peuple genevois.

CHAPITRE II

Genève épiscopale.

A la faveur de l'anarchie féodale, les anciens grands officiers avaient fini par accaparer à leur profit les pouvoirs qu'ils exerçaient auparavant au nom du suzerain.

A Genève ils avaient réussi à rendre leurs charges héréditaires, à constituer une nouvelle dynastie dangereuse pour le pouvoir central, les comtes de Genève. De son côté, l'Eglise est fortement organisée ; les empereurs, pour contrebalancer la puissance inquiétante des grands vassaux, ont l'idée de concéder à un certain nombre d'évêques — et celui de Genève sera du nombre — la seigneurie des capitales de leur diocèse. Cet important changement, si l'on en croit de rares documents officiels, paraît avoir été consacré à Genève lors du couronnement de Conrad II le salique comme roi de Bourgogne.

Désormais, les armes de la ville, la clef de saint Pierre et l'aigle impérial synthétisent l'alliance de l'évêque et de l'empereur contre le comte de Genève. La lutte ne tarde pas à s'engager entre le comte et l'évêque ; nous nous contenterons d'en énumérer les principaux épisodes.

En 1124, l'évêque Humbert de Grammont prend le dessus. Ses droits sont ainsi définis et précisés dans l'accord de Seyssel : « Le ban de tout Genève appartient à l'évêque seul, ainsi que la justice et le domaine. Les étrangers qui ont séjourné à Genève 1 an et 1 jour relèvent de lui seul ; le comte ne peut arrêter personne dans toute la ville. L'évêque

possède comme seigneur le droit de gîte, de plaids généraux, de forage (soit vente au détail du vin), de rivage, de corvée, de mutation sur les maisons à la mort du propriétaire, de marché et de police du marché, de péage, de pâturage. Le droit de battre monnaie appartient à lui seul ; le comte ne peut arrêter les faux monnayeurs sans son ordre, les biens et la personne du larron saisi appartiennent à l'évêque. Le séjour du comte de Genève est du ressort de l'évêque de manière que, ni le comte, ni les siens ne nuisent à l'Eglise ni aux citoyens. » Les accords de Seyssel sont confirmés par le traité de saint Sigismond.

Vis-à-vis de l'évêque, le comte de Genève fait figure de petit vassal. S'il conserve le château patrimonial, il reconnaît le tenir en fief de l'Eglise, de même que la partie exécutive de la justice criminelle. Il conserve néanmoins l'avouerie de Genève, c'est-à-dire la charge de défenseur attitré de l'Eglise et des communautés religieuses du diocèse.

En 1162, l'empereur Frédéric Barberousse, au mépris de cette organisation, cède l'avouerie et le droit de régle dans les évêchés de Lausanne, Sion et Genève au duc Berthold II de Zaeringhen ; celui-ci cède ses droits sur Genève au comte Amédée de Savoie. Celui-ci tente alors de mettre la main sur Genève, mais l'évêque Arducus s'entremet, obtient de l'empereur l'annulation de la donation et de la cession consécutive.

Défense est faite au comte de Savoie et au duc de Zaeringhen de troubler le gouvernement de l'évêque, sous peine d'une amende de dix mille livres d'or (Bulle impériale du 7 septembre 1172).

Dans la suite des évêques qui se succèdent au cours du XIII^e siècle sur le trône épiscopal, l'un d'eux, Aimon de Brandon, entre en conflit avec son chapitre ; l'évêque représente

les tendances savoyardes, le chapitre les tendances du comte genevois. Pour éviter un conflit politique, l'archevêché de Vienne donne son arbitrage.

Il s'octroie tout d'abord le droit d'investir les chanoines et le droit de prononcer si l'évêque a ou non pouvoir pour exiger d'eux hommage et obéissance.

L'évêque ne peut désormais aliéner aucune église sans le consentement du chapitre.

Le chapitre, enfin, se voit reconnaître le droit d'excommunier « quiconque lui faisait tort » ainsi que le privilège de revendre du vin.

Dans tout cela il n'est guère question encore des droits des citoyens de Genève ; tout se règle entre l'évêque, son chapitre, les seigneurs temporels et l'archevêché de Vienne, sans que le peuple soit consulté d'aucune façon. C'est seulement, semble-t-il, sous l'épiscopat de Henri des Bottes que les citoyens vont commencer à jouer un rôle dans la vie politique. Selon un principe commun à toute l'époque féodale, les grands feudataires, désireux de s'assurer l'appui du peuple et plus spécialement des habitants des villes, vont accorder à ces dernières chartes et franchises à contenu toujours variable d'ailleurs. Le peuple, lorsqu'il aura goûté à ces libertés, va tenter d'ériger en droit ce qui lui a été octroyé. On voit le 15 mai 1291 l'évêque Guillaume de Conflans adresser une monition à des syndics et recteurs élus *proprio motu* par les bourgeois en les sommant de dissoudre la commune « soit collègue insolite » qu'ils ont formé entre eux.

Au commencement du xiv^e siècle sous l'administration d'Aimon du Quart il y eut une nouvelle tentative beaucoup plus positive.

Les citoyens de Genève élirent 4 syndics et 20 conseillers

avec « les pouvoirs les plus étendus pour ordonner, statuer et disposer dans la ville tout ce qui leur paraîtrait convenable ». L'évêque résista, excommunia syndics, conseillers et tous leurs partisans.

L'affaire vint devant le Saint-Siège, l'évêque se retire dans ses terres et rentre seulement en 1328 dans sa ville de Genève.

Il est certain en tout cas que, dans la première moitié du xiv^e siècle, les Genevois parvinrent à faire reconnaître leur autonomie municipale. Nous en trouvons de nombreuses preuves dans les archives : Par une lettre de bourgeoisie de 1339 Huguenod de Jussy est « admis à participer aux franchises et libertés de la ville ». Il est fait mention à diverses reprises du Conseil Général, autrement dit l'assemblée des citoyens.

A cette époque les franchises de Genève sont purement coutumières. Quelque cinquante ans plus tard, en 1387, pour récompenser la soumission de ses sujets, l'évêque Adémar Fabri de la Roche de Francigny, par un acte spontané et unilatéral, promulgue les franchises de la ville de Genève.

Les franchises contiennent de nombreuses dispositions qui intéressent non seulement le Droit Public, mais aussi le Droit civil et la Procédure civile et criminelle.

Les deux blocs en présence sont, d'une part, Monsieur de Genève, évêque, assisté de son chapitre, d'autre part, les citoyens.

Nous nous bornerons ici à l'étude des dispositions ayant trait aux droits des citoyens et aux premiers jalons d'une organisation politique comparable à l'organisation actuelle.

Les citoyens, pris en particulier, vont désormais jouir de précieux privilèges. Ils sont libres, ils ont seuls le droit

d'exercer un négoce quelconque. Ils ne peuvent être astreints sans leur consentement à la charge d'un nouvel impôt. Le vidomne de la ville ne peut les condamner à une amende de plus de soixante sous.

Pris en bloc ils se réunissent chaque année, au début de février en Conseil général, au son de la grosse cloche de Saint-Pierre. Ce Conseil Général — encore ainsi dénommé — avait pour mission l'élection des syndics, l'établissement de l'impôt sur le vin, le choix du chef de la Garde de la Ville ou Capitaine Général.

Il avait le pouvoir, au cas d'alarme extérieure, de s'armer, de fermer les portes de la ville, de tendre les chaînes. Tous ces droits imprescriptibles servaient de base à l'organisation politique première.

C'est en effet le Conseil Général qui élit les syndics au nombre de quatre. Ces syndics, élus pour un an, sont considérés comme les mandataires responsables du peuple souverain ; en cette qualité ils étaient chargés de veiller aux intérêts de la communauté, expression vague qui, en fait, leur conférait des pouvoirs très étendus. Cette magistrature syndicale existait déjà avant la promulgation des franchises, mais ce n'est vraiment qu'après 1387 qu'elle fonctionna d'une manière normale. Fin 1491, le conseil général décide qu'un syndic ne sera rééligible qu'après six ans. Tout syndic qui refuse son élection est alors puni d'une amende de 10 florins et de la privation de la bourgeoisie. A la même époque le conseil général décrète que toute question d'une importance majeure devra lui être soumise.

Rien ne peut mieux à notre avis définir le caractère populaire de la charge syndicale que cette citation des chroniques de Bonivard : « Le fils d'un syndic balayait le comptoir de

son maître ; seulement on avait soin d'attacher à son balai en signe de distinction un beau ruban de couleur. » Les syndics avaient en outre la garde de la ville et la police de nuit, le soin des bâtiments publics et des fortifications, la charge des finances municipales. Ils recevaient les nouveaux bourgeois. Exception faite pour les gens d'Eglise et les attentats dirigés contre l'Eglise, ils étaient juges souverains en matière criminelle ; l'évêque toutefois pouvait faire grâce.

Bientôt, pour suffire à tout, les syndics prirent l'habitude de s'adjoindre, à titre de conseils, quelques-uns des principaux citoyens. Cet usage prit peu à peu force de loi et dès le x^ve siècle le conseil ordinaire ou Petit Conseil se trouve institué.

Il est composé des 4 syndics en charge, de 4 anciens syndics et de 8 conseillers avec un receveur ou trésorier et un clerc ou secrétaire.

Les conseillers touchaient, à titre d'indemnité, un sou par séance et un verre de malvoisie « s'ils arrivaient à l'heure », première organisation d'une discipline parlementaire.

Petit à petit les attributions du Petit Conseil s'étendent à tout ce qui concerne l'administration de la ville. Les syndics finissent eux-mêmes par devenir partie intégrante de ce conseil ordinaire qui est alors, à peu de différences près, ce que nous dénommons aujourd'hui le Conseil d'Etat.

Vers 1475, le conseil général, sentant sans doute trop lourde la tâche qui pèse sur lui, délègue à un conseil des cinquante les pouvoirs très étendus.

Ce conseil lui-même disparaît un certain temps, puis reparaît vers 1502. Il devint par la suite le conseil des soixante qui subsista jusqu'à la Révolution.

Enfin en 1526 se constitua sur le modèle de Berne et de Fribourg un Conseil des Deux Cents.

Avec lui s'implanta l'usage que les conseils s'élisent et se recrutent mutuellement, en dehors du contrôle populaire : c'est le grabeau qui, intensifié et habilement utilisé par les promoteurs de la Réforme à Genève, devait conduire à la théocratie calviniste.

Quoi qu'il en soit, les franchises à cette époque sont considérées par les citoyens comme le « palladium » de leurs libertés communales. A leur entrée en charge, les magistrats, les fonctionnaires, l'évêque lui-même devaient prêter serment de respecter ces franchises. Elles furent confirmées le 22 mai 1444 et imprimées en 1455. Désormais, toujours selon Bonivard, l'évêque « n'était que gardien de lois et non faiseur d'icelles, et président pour empêcher les aristocrates de tomber en oligarchie et les démocrates en anarchie ». Pour avoir méconnu ce rôle et tenu peu de compte des franchises, pour avoir, au mépris de cet amour de la liberté de Genève, voulu pactiser avec la Savoie, l'évêque verra peu à peu décliner son autorité, jusqu'à la secousse définitive de la Réforme qui le chassera de la ville.

Les évêques du ^{xvii}e siècle se caractérisent malheureusement par des violations perpétuelles des franchises. C'est pourquoi leur nom doit s'effacer devant ceux des citoyens qui, comme Philibert Berthelier, Pécolat, plus tard Bezanson Hugues, organisent la résistance au prix de leur sécurité en recherchant d'abord l'alliance avec Fribourg puis avec Berne. Le 22 février 1526, le dernier évêque Pierre de la Beaume est contraint d'accepter le traité de combourgeoisie avec Fribourg et Berne que rapporte Bezanson Hugues : les franchises en effet donnent au peuple « la possession de faire bourgeoisie sans son prince ». La lutte s'engage alors entre les adversaires de l'alliance (*mammelus*) et entre les partisans (*eiguenots*). Au milieu de ces luttes, Pierre de la

Beaume, prévenu d'un attentat contre sa personne, s'enfuit de Genève.

Faisant désormais ouvertement cause commune avec la Maison de Savoie, il laisse le champ libre à la Réforme qui pénétrera à Genève par le canal de la combourgeoisie avec Berne.

CHAPITRE III

La Réformation.

Suivant le but que nous nous sommes assignés, nous nous efforcerons d'étudier ce grand mouvement religieux sous un angle simplement politique. Nous sommes d'avis d'ailleurs, suivant sur ce point M. Georges Goyau, que c'est un mouvement politique, non un mouvement purement religieux qui a introduit la Réforme à Genève. Pour saisir la genèse de la Réformation dans la petite cité, il est utile de partir de l'état d'esprit des citoyens au xvi^e siècle. A la base de cet état d'esprit est l'inquiétude des agressions extérieures. Rien ne saurait mieux concrétiser ce qui se passe dans l'âme genevoise, que les magnifiques distiques latins composés par Bonivard lors de la démolition des faubourgs extérieurs : « Je possédais autrefois des faubourgs plus vastes que la cité mais non moins riches en temples et en édifices. Mais, ma beauté en attirant de nombreux prétendants les encouragea à tendre des pièges à mon honneur. Alors, je ne voulus pas préférer la beauté à l'honneur. J'abattis d'un bras inflexible les temples magnifiques, les maisons, les jardins, je les convertis en boulevards destinés à repousser les brutaux prétendants. Je ruinai ma beauté pour sauver mon honneur, et de Genève la belle je suis devenue Genève la vaillante. »

Ces susceptibilités, ces intérêts politiques toujours confondus avec l'ébranlement probable de quelques âmes mystiques ont rendu les origines de la Réforme à Genève sin-

gulièrement complexes et obscures ; c'est bien ainsi que nous les restituent d'ailleurs les archives de Fribourg et de Berne, de Turin et du Vatican.

Genève reconnue solennellement libre en 1387 a, depuis 1519, failli tomber trois fois aux mains des ducs de Savoie. L'anxiété règne, car on se sent menacé ; on a tendance à regarder du côté des Liges Suisses et, déjà, on a fait alliance avec Fribourg et Berne. De ces deux alliées, Berne professe des opinions religieuses nouvelles ; les soldats de cette République qui en 1530 séjournent onze jours à Genève montrent « en se chauffant avec les images des Eglises » qu'ils ont cessé de craindre Rome.

En 1532, Farel, Saunier, Froment, ministres réformés du Dauphiné, viennent au Molard prêcher la nouvelle doctrine. La réaction populaire est alors si hostile qu'ils doivent s'enfuir à Lausanne. Le 2 janvier 1533 le conseil des Deux Cents « défendit que nul ne prêchât sans permission sous peine d'être emprisonné et jugé suivant la loi ». Malgré ce, le Jeudi Saint eut lieu à Genève la première cène des protestants.

Elle fut suivie durant le mois de mai de troubles assez graves. En suite de ces troubles, Pierre de la Beaume, évêque, crut pouvoir risquer une tentative. Le 1^{er} juillet il fit sa rentrée dans sa ville, réclama la convocation du Conseil général pour le 3 juillet. Celui-ci le reconnut solennellement Prince de Genève en la cathédrale. Le 14 juillet, l'évêque repartait pour la Bourgogne et recommençait à comploter contre la ville. Il devait perdre dans ces intrigues ce qui lui restait d'autorité. D'accord avec Portier il médite une première fois l'asservissement de la cité ; le complot échoua et, le 12 mars 1534, nonobstant les lettres de grâce de l'évêque, Portier fut exécuté. Un deuxième complot entre le conseiller Michel Guillot et Pierre de la Beaume est également déjoué

le 31 juillet. Finalement, le 1^{er} octobre 1534 les syndics et les conseillers déclarent officiellement la déchéance de l'évêque.

Désormais, le champ est libre pour Messieurs de Berne. Sachant fort bien que Genève ne peut se passer de leur appui ils vont insensiblement imposer leur volonté en partant de prétentions modestes. « Nous voulons que, à Genève, on puisse prêcher librement la Réforme. » Les autorités genevoises liées par tout le passé sont hésitantes : il faut contenir Berne, mais il ne faudrait point blesser les susceptibilités de Fribourg la catholique. Mais en l'espèce, la politique de balance ne pouvait durer longtemps ; comme on est débiteur de Berne, celle-ci sera la plus forte, et, en mars 1534, Fribourg se dégagera de l'alliance. Fin février 1535, les syndics et les conseillers élus se trouvent être tous des réformés ; l'idée a déjà fait son chemin.

Lors de la dispute de Rive la voix puissante de Farel parvint à couvrir celle des théologiens catholiques de second ordre qu'on lui opposait ; il put donc rapporter sans mauvaise foi un rapport vainqueur aux magistrats. Le 21 mai 1536 un plébiscite proclamait la Réforme à Genève ; sans vouloir prendre parti à ce sujet, nous nous contenterons de le qualifier avec M. Goyau « moins un credo qu'une négation ». L'adaptation n'allait pas se faire sans heurts malgré la maîtrise de son principal artisan à Genève : Calvin ; appelé par Farel il entra tout de suite en conflit avec les magistrats.

Cette première passe d'armes ne tourna pas à son avantage et le 23 avril 1538 Calvin et Farel étaient bannis de Genève. Calvin devait être rappelé en 1541 pour mettre fin à l'anarchie politico-religieuse née après son départ. Il revint au nom de la Réforme, mais non pour les Genevois

qu'il jugeait « un peuple raide, un peuple ayant des vices pleins la tête et plein le cœur ». C'est pourquoi il agit non en sauveur, mais en maître. Il élaborait d'abord les *Ordonnances ecclésiastiques* d'où sortit le Consistoire, composé des ministres du culte et de Douze Anciens. Ce corps, purement religieux, avait la surveillance des mœurs publiques ; il censurait les débauchés, les vicieux. Il pouvait non seulement leur interdire la cène mais encore leur faire infliger des peines corporelles telles que la prison. Mais peu à peu, au gouvernement des consciences vint s'entremêler, sans que l'on sût bien comment, la gestion des intérêts temporels. Le résultat de cet enchevêtrement fut la promulgation de ces textes politico-religieux qui prirent le nom d'Edits. Les premiers en date furent les Edits de 1543 à tendances ouvertement oligarchiques.

Désormais, c'est le conseil général qui est muselé. Le gouvernement selon son bon plaisir arrête ou non au passage les propositions « que rien ne soit mis en avant au Conseil des Deux Cents, qui n'ait été traité au Conseil Etroit ni au Conseil Général avant qu'ait été traité tant au Conseil Etroit qu'au Deux-Cents ».

Les quatre syndics sont toujours élus par le Conseil général, mais celui-ci voit sa liberté considérablement limitée. Son choix est en effet restreint à une liste de huit candidats, liste proposée par le Conseil ordinaire et par le Conseil des Deux-Cents.

Le Conseil général a la faculté de repousser, s'il le veut, les huit candidats, mais, dans ce cas, les deux conseils sont appelés à lui faire de nouvelles présentations, de telle sorte, dit l'Edit, que « nul ne soit reçu qui n'ait été approuvé du peuple ». Evidemment, le peuple a ainsi le droit et la possibilité de rejeter ceux qui lui déplaisent, mais comment arri-

verait-il à faire triompher ses propres candidats par un moyen légal ?

Les syndic élus, le conseil des Deux-Cents procède alors au grabeau, ou épiluchage du Petit Conseil. Le petit conseil, avec sa nouvelle composition procède à l'élection du LX et du CC ; il maintient ou élimine à son gré les membres des deux conseils. Au-dessous des deux Conseils il existe encore un certain nombre de magistrats et de fonctionnaire élus. Pour cette élection « le Petit Conseil élaborait une liste de candidats en nombre double qu'il présentait au CC ; ce corps faisait son choix librement parmi les candidats qui lui étaient présentés ou en dehors. Quant au Conseil général il n'avait qu'un simple droit de veto ; s'il n'approuvait pas l'élection faite ainsi, le Petit Conseil et le CC procédaient à de nouveaux choix ».

Ces fonctionnaires et magistrats ainsi choisis étaient le trésorier (chargé du maniement des deniers publics), les deux secrétaires d'Etat, le Lieutenant et ses deux assistants, et enfin le Procureur général.

Ces édits furent la base du régime calviniste. Remaniés une première fois en 1568 ils le sont à nouveau deux ans plus tard et deviennent les Edits de 1570 : c'est la consécration d'une éclipse à peu près totale du Conseil général.

Pendant une longue série d'années, le Conseil général ne devait plus s'assembler que pour des élections et être laissé volontairement en dehors de toutes les questions importantes concernant la République.

Nous n'entreprendrons pas de retracer ici les nombreux épisodes de l'histoire de Genève au XVII^e siècle, car cette histoire n'apporte pas de changements notables à la situation et à l'organisation politiques. La ville est sans cesse en butte aux assauts « papistes » et aux attaques de la Savoie.

On ne peut cependant passer sous silence le souvenir glorieux, encore célébré par les Genevois, de la fameuse nuit de l'Escalade (12 décembre 1602) : les troupes du duc de Savoie tentèrent par surprise d'envahir la ville la nuit en escaladant les remparts ; l'alarme fut donnée à temps et les troupes durent se replier sur le château d'Étrembières où les attendait leur maître le duc Charles-Emmanuel.

Les Edits furent encore remaniés en 1603 et 1635 consacrant définitivement les privilèges des patriciens. Mais c'est seulement au XVIII^e siècle que devait commencer à Genève l'ère des discordes civiles préludant dans l'Europe entière, à la grande secousse révolutionnaire.

CHAPITRE IV

Le XVIII^e siècle. Réactions Populaires.

La fin du xvii^e siècle a été marquée par une très forte influence française sur Genève.

Dès 1680 le roi de France avait envoyé un résident à Genève, Chauvigny. Celui-ci ayant voulu rétablir de façon trop ostentatoire la pratique du culte catholique pour lui et son entourage, doit être rappelé à la suite des manifestations provoquées par son initiative.

Mais l'habitude est prise par la France de se faire officiellement représenter à Genève et Chauvigny fut immédiatement remplacé. Ce sont nos représentants qui interviendront souvent comme médiateurs pendant la période troublée du xviii^e siècle.

Les tendances oligarchiques avaient très nettement pris le dessus. On voyait le fils d'un syndic faire partie des CC à 16 ans et il n'était pas rare même qu'une seule famille patricienne comptât dans les conseils jusqu'à sept ou huit de ses membres.

Dès 1707, un citoyen français, de la Chanaz, lança en Conseil général un projet de révision constitutionnelle. Malgré les 500 signatures appuyant sa requête, il fut contraint en sous-main à n'y pas donner suite. C'était, néanmoins, en ouvrant les yeux au peuple, créer un précédent et remettre en question la souveraineté populaire. Et, le 5 mai 1707, le gouvernement pour la première fois dut céder à la souveraineté du Conseil général — une réforme, d'ailleurs très insuffisante,

est votée. On peut, dans ses grandes lignes, la ramener aux 4 points suivants :

a) Principe de la Révision des Edits civils.

b) Principe du scrutin secret (balotte à l'époque) pour les élections en conseil général.

c) Limitation du nombre des personnes de même nom et de même famille pouvant siéger dans un conseil.

d) Nécessité de faire approuver toute loi nouvelle ou modifiant les Edits par le Conseil Général.

Réunion de celui-ci à cet effet tous les cinq ans. Les réformes paraissent immédiatement illusoires aux citoyens. De son côté, le gouvernement qui les a accordées contraint et forcé les applique de mauvaise grâce.

Il s'ensuit une période de terreur pendant laquelle le gouvernement fait appuyer sa répression par Zurich et Berne. Le 20 décembre 1712 on convoque brusquement le Conseil général. Sous le coup de la surprise, à la faveur de l'atmosphère troublée, celui-ci se laisse arracher l'Edit de Révocation par lequel il renonce pratiquement à l'exercice de la souveraineté. Le despotisme devait s'abattre sur Genève jusqu'en 1734. En 1734 de nombreux abus fiscaux finissent par lasser la patience populaire ; citoyens et bourgeois montent à l'hôtel de ville. Le 20 décembre on vote un Edit de Pacification. Il apportait si peu de remède que le soulèvement reprit avec violence en 1737. Le 21 août de cette même année, le peuple paraît avoir gagné la partie. Avec la médiation de Zurich, de Berne, et de l'envoyé de Louis XV, le comte de Lautrec, le Conseil général ratifie l'arrangement du 8 mai 1738.

Cet acte reconnaît au Conseil général :

« 1^o Le pouvoir législatif, le droit d'adopter ou de rejeter des lois.

« 2^o Le pouvoir électif, le droit d'élire les principaux magistrats.

« 3^o Le pouvoir confédératif, le droit de rejeter ou d'approuver les traités d'alliance.

« 4^o Le droit d'accepter ou de rejeter les nouveaux impôts,

« 5^o Le droit d'accepter ou de rejeter toute proposition tendant à l'augmentation des fortifications.

« Les citoyens et les bourgeois conservaient en outre le droit de représentation.

« Enfin le conseil des CC était augmenté de 25 membres. »

L'Edit de médiation donna le calme à Genève jusqu'au jour où le gouvernement jugea à propos de faire brûler et lacérer le *Contrat social* et *l'Emile* de J.-J. Rousseau. Ce dernier riposta en renonçant à la qualité de citoyen de Genève.

De là naquit aussitôt (juin 1762) un conflit aigu entre les partisans de Rousseau ou Représentants et ses adversaires ou Négatifs. Les médiateurs interviennent à nouveau, mais cette fois avec partialité et nettement influencés par le gouvernement. Le jugement de médiation daté du 20 novembre 1767 décide :

« 1^o Le Conseil général ne pourra sous aucun prétexte se dispenser d'élire chaque année les syndics dans le nombre des membres éligibles du Petit Conseil.

« 2^o Le Petit Conseil a le droit de rejeter les représentants, de les approuver ou de les soumettre aux autres Conseils selon qu'il le juge convenable.

« 3^o Le gouvernement doit rédiger et publier, dans le plus bref délai, un code général de tous les Edits sanctionnés depuis 1568 par le Conseil général.

« 4^o Les commissaires au nombre de 24, qui devant les mé-

diateurs avaient défendu les intérêts du peuple, étaient supprimés. »

Ce jugement fut repoussé par 1.095 voix contre 515. Le gouvernement dut apporter des atténuations au projet de conciliation, pour que celui-ci fût enfin approuvé le 11 mars 1768 par 1.204 voix contre 37.

En 1770, la situation est de nouveau très menaçante. Le gouvernement fait approuver, le 22 février, par le Conseil général un édit « destiné à prévenir le retour des troubles ». Cet édit comportait quelques faibles avantages pour les citoyens, mais surtout, en contre-partie, de nombreux bannissements et la dissolution de nombreux cercles à tendances politiques.

La lutte se poursuit cependant avec le même acharnement entre Représentants et Négatifs.

Le 5 février 1781, le pouvoir est aux mains des Représentants. Sur-le-champ, un Edit supprime la féodalité et tous ses éléments constitutifs.

Comme le fait remarquer M. Henri Fazy, Genève, huit ans avant la Révolution française, posait le principe de l'abolition des privilèges féodaux.

Le gouvernement, avec l'appui de Monsieur de Vergennes, résident de France, s'oppose à l'application de l'Edit. Les natifs (fils d'étrangers admis à l'habitation, nés dans la ville) et les Représentants s'unissent, se soulèvent et font arrêter les membres du petit conseil et les principales têtes du parti Négatif. Ils constituent un conseil provisoire de 11 membres, la commission de sûreté, premier précurseur des trop célèbres comités révolutionnaires.

Le 16 avril 1781 le conseil général reconnaît pour deux mois à cette commission « l'autorité pour prendre provisionnellement toutes les mesures nécessaires à la sûreté de

l'Etat et procurer ainsi le bon ordre et le rétablissement de la tranquillité.

La réaction des monarchies étrangères ne se fit guère attendre et une armée de 11.000 hommes investit Genève ; dans le désarroi qui suivit cette nouvelle, le conseil général, décida de se soumettre aux conditions que dictaient les alliés.

Ces conditions furent très dures et l'Edit de 1782, « élaboré sous la protection des baïonnettes », rétablit avec toute sa rigueur le régime aristocratique d'autrefois.

La liberté de la presse, le droit de réunion sont soumis au régime le plus restrictif. Il est interdit d'imprimer sans autorisation expresse du petit conseil quoi que ce soit concernant les lois, le gouvernement et l'administration de la République. Plus de cercles mais des cafés publics dont les tenanciers devront jouer le rôle de mouchards.

On proclame que « la souveraineté de la République n'appartient à aucun des corps de l'Etat pris séparément ; cependant le conseil général sera seul qualifié de souverain conseil ».

Pour les élections, les droits du peuple étaient singulièrement amoindris. Le Conseil général perdait à la fois le droit d'élire la moitié des membres du CC et la faculté d'éliminer chaque année quatre membres du petit conseil. D'après la tradition et les lois de Genève, syndics et lieutenants ne pouvaient après 4 ans rentrer en office que « s'ils étaient approuvés du peuple ou par la plus grande voix ». Le nouvel Edit portait que, désormais, ils rentreraient de plein droit dans leurs fonctions s'ils n'avaient pas contre eux les 3/4 des suffrages.

Quant au droit de représentation, correctif en somme du principe aristocratique, on va s'attacher à le rendre inopé-

rant, suivant des modalités assez bizarres. Chaque année en janvier, on tirera au sort les noms de 36 citoyens ou bourgeois devant être adjoints pour l'année au conseil des CC.

Ces adjoints siégeaient au CC et étaient admis à y faire des propositions, mais leur compétence était des plus restreintes, puisqu'ils n'avaient voix délibérative que pour les plaintes « sur l'inobservation ou l'infraction de quelque loi ou règlement ».

Par compensation à cette méconnaissance des droits du peuple, l'Edit de 1782 consacrait quelques progrès de la liberté individuelle : Aucun citoyen, habitant ou bourgeois, ne pouvait être incarcéré sans avoir été au préalable régulièrement interrogé par un magistrat. Il est interdit aux juges d'user de menaces ou de promesses d'impunité pour provoquer les aveux.

La torture sous toutes ses formes est abolie.

Le Conseil général réduit à 1/4 de ses membres approuva l'Edit par 401 voix contre 113.

En 1789, l'hiver s'annonça à Genève comme particulièrement rigoureux. Le mécontentement éclata à propos d'une intempestive augmentation du prix du pain, mais les causes en étaient beaucoup plus profondes. Le gouvernement sentit que le moment était venu d'apporter des réformes à l'Edit de 1782. Une commission du Petit Conseil prépara un projet d'Edit qui devait, sur des points nombreux et importants, donner satisfaction aux revendications populaires.

Les exilés de 1782 étaient admis à rentrer à Genève, l'ancienne milice de la bourgeoisie était rétablie. Les impôts étaient nivelés et ramenés à ce qu'ils étaient avant 1782.

Les cercles pouvaient se rouvrir. Les syndics, pour être réélus, devaient obtenir la majorité des suffrages en Conseil

général. Les natifs de 4^e et 5^e génération étaient admis de droit à la bourgeoisie.

L'Edit enfin acceptait en principe pour l'avenir l'élection des membres du Petit Conseil par le peuple ; le gouvernement, d'ailleurs, ajournait à une dizaine d'années l'application de ce nouveau principe. Pouvait-on supposer que, dix ans plus tard, Genève ne s'appartiendrait plus ?

Pendant ce temps, le mouvement révolutionnaire s'amplifia un peu de tous les côtés. Et, dans une atmosphère agitée, fut promulguée, le 5 février 1794 une constitution qui semblait marquer un tournant accentué dans l'histoire politique de Genève.

La constitution du 5 février 1794 est la première à contenir une Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen. Promulgation de très nombreuses libertés individuelles, mais il faut noter tout de suite l'omission de la liberté religieuse, puisque l'article 750 défend « tout acte public d'une religion différente de la religion protestante ou réformée ».

Quant au fond la constitution de 1794 octroie au peuple les pouvoirs les plus étendus. C'est sans conteste à cette époque que la démocratie directe s'établit d'une manière complète à Genève.

Le Conseil général, porte-parole du peuple, a le pouvoir législatif dans son intégralité : droit exclusif d'approuver, de rejeter, de modifier, d'interpréter ou d'abroger les lois, ou les édits. Droits de procéder directement à l'élection de tous les magistrats.

« Tous les pouvoirs, dit l'article 12, émanent de l'Assemblée souveraine (le conseil général) ; elle délègue le pouvoir provisionnel à quatre syndics élus chaque année ; elle délègue le pouvoir exécutif et l'administration ordinaire à un corps qui prend le titre de Conseil Administratif.

« Elle délègue les fonctions judiciaires à des cours de justice et à des Tribunaux qui ne peuvent exercer le pouvoir exécutif ; enfin, elle délègue au corps législatif l'initiative sur tous les objets qui doivent être soumis à sa sanction souveraine. » Le peuple est donc le véritable souverain, mais, à côté de ce principe, on pose pour la première fois celui de la séparation des pouvoirs.

Cette constitution de 1794 portait, en somme, l'organisation suivante en raccourci :

Au Conseil administratif l'administration courante.

Aux cours et tribunaux les attributions judiciaires.

Quant au pouvoir législatif il est lui-même scindé en ce sens que le corps législatif a l'initiative des lois, tandis que le peuple a la sanction, le vote définitif.

Il nous semble utile de mentionner toute une série de dispositions d'ordre criminel dictées par les idées les plus avancées, les plus humanitaires et assurant à l'inculpé le maximum de protection compatible avec l'ordre public. « Nul ne peut être arrêté ou emprisonné sans l'ordre écrit d'un magistrat compétent » (Art. 35).

« Toute personne arrêtée doit être entendue au plus tard dans les 24 heures par le magistrat compétent » (Art 36).

« L'emprisonnement préventif ne doit être ordonné que lorsqu'il est nécessaire pour l'ordre public ou pour assurer l'instruction de la procédure et la vindicte publique » (Art. 38).

« Le domicile de chaque individu est un asile inviolable ; les magistrats compétents peuvent seuls y entrer d'autorité dans les cas déterminés par la loi » (Art. 45).

L'instruction criminelle est transformée dans le sens le plus libéral. Un jury d'accusation, composé de 12 grands jurés élus directement par le souverain, est chargé de déter-

miner et de déclarer, dans chaque cas particulier, s'il y a lieu d'ouvrir une procédure contre le prévenu.

Dès que les grands jurés ont déclaré qu'il y a lieu de poursuivre, l'accusé est traduit devant la cour de Justice criminelle qui statue avec le concours d'un second jury, le jury de jugement ; les membres de ce jury sont tirés au sort parmi les citoyens qui ont exercé une fonction publique.

Le prévenu déclaré coupable par le jury de jugement pouvait encore recourir au jury d'équité dans certains cas déterminés, et notamment s'il avait été condamné par la cour de justice criminelle à la peine de mort ou à quelque autre peine corporelle ou infamante.

Enfin, la même constitution établit la distinction entre la grande et la petite procédure : Dans toutes les affaires de minime importance l'inculpé pouvait demander à être jugé sommairement ; il était traduit alors devant la cour de justice criminelle qui statuait sans le concours du Jury.

Grâce à cette juridiction sommaire, les longueurs, les détentions préventives étaient évitées.

La constitution fut modifiée et aussi complétée le 6 octobre 1796.

Mais, au milieu de l'Europe ébranlée par la secousse révolutionnaire, la minuscule Genève se sent plus que jamais menacée.

Un syndic averti, prévoyant déjà le seul gage véritable de sûreté pour la petite République, obtient que Genève soit agrégée comme république au système de la neutralité helvétique. Mais déjà de Paris le Directoire a décidé l'annexion de cette ville qui, séparant le département du Mont-Blanc de celui de l'Ain, facilitait la contrebande et gênait en même temps le passage des troupes.

Si une première fois l'amitié d'une M^{me} Roland a permis de sauvegarder l'indépendance de la petite ville, il n'en sera pas de même en 1798. Le grand prétexte de cette annexion fut la contrebande qui prenait des proportions inquiétantes ; son artisan principal fut notre Résident à Genève, Desportes. La chose ne devait point d'ailleurs se faire sans encombres. De Paris, le délégué de Genève, Reybaz, fait savoir que le ministre des Relations extérieures lui a laissé entendre que le moment de réunir Genève à la France lui paraissait venu. Le Conseil ne peut que se taire en dissimulant du mieux ses graves inquiétudes quand, à dessein, le Résident revient sur la question.

Le 21 novembre, Bonaparte se rendant d'Italie en Allemagne passe par Genève où il donne des assurances de liberté. Mais le Directoire en avait décidé autrement. On commence par soumettre la ville à un blocus économique très rigoureux. Le 15 mars, Desportes fait communiquer officiellement à un syndic les plans du Directoire et souligne l'intérêt qu'il y aurait pour Genève dans une réunion volontaire à la France.

Quatre délégués des citoyens vinrent conférer de la situation avec les conseils. Finalement, on remit le soin de la décision à une commission extraordinaire. Cette commission composée de cent trente citoyens se trouva fort perplexe. Le 23 mars 1798 elle faisait remettre à Desportes une note officielle portant que « le peuple genevois ne se dissimulant pas combien pourrait lui être fatale la suspension prolongée de la bienveillance de la République française était disposé à entrer dans tous les arrangements qui pourraient lui convenir sous la seule réserve de son indépendance politique ». Desportes lut la note par deux fois, puis refusa de la recevoir. Les choses en restent là, compliquées de ces

mille incidents dont on ne sait jamais, en ces époques de troubles, s'ils ont été fortuits ou fomentés. Le Résident se fait plus menaçant, le gouvernement plus souple et plus temporisateur, bien que déjà persuadé de sa défaite.

Dans la commission elle-même et dans son Comité directeur de 17 membres, les deux tendances s'affrontent. De nouvelles notes d'atermoiement sont transmises et encore refusées ; à Paris elles n'obtiennent pas plus de succès. De guerre lasse, le gouvernement décide de prendre une décision et convoque pour le 15 avril le conseil souverain. Le matin trois corps de troupes français entrent dans la ville « pour la sauver d'un affreux complot ». Ces troupes entourent l'hôtel de ville où vint délibérer un comité de sûreté désarmé et terrifié ; on obtint enfin un vote de réunion à la France.

Après quelques formalités d'organisation, Genève devenait le chef-lieu du département du Léman formé du territoire de l'ancienne République, du pays de Gex et d'une partie du Chablais et du Faucigny. Nous touchons ici à un point douloureux de l'histoire de Genève, sur lequel malgré leurs sentiments très sincèrement francophiles les bons Genevois désirent garder le silence. Pour les historiens eux-mêmes, rien ne semble s'être passé entre 1798 et 1813. Nous ne pouvons que nous mettre à l'unisson de cette susceptibilité patriotique bien légitime et supposer simplement que la vie du département du Léman fut semblable à celle des autres départements de France sous le Directoire et l'Empire.

En 1813, selon les propres mots d'un historien genevois, « la Providence a permis que Genève ressuscitât après 15 années d'esclavage ». Dans l'Europe, la fortune de la France tourne ; c'est l'invasion devant laquelle le Préfet se retire.

Le chef de la garnison, le général Jordy, auquel fait défaut l'appui des Genevois, essaie en vain d'organiser la résistance. Le 30 décembre, il quitte la ville, quelques heures après, la garde nationale ouvre les portes à l'armée autrichienne commandée par le général comte de Bubna.

Ne voulant plus faire figure d'opprimés, une poignée de citoyens aux noms illustres, Ami Sullin, des Arts, Pictet, Turretini, Necker, de Saussure, etc... se constituent en gouvernement provisoire, véritable comité de sauvegarde de l'Indépendance.

L'un des premiers soins de ce gouvernement provisoire fut d'envoyer des délégués à Bâle, auprès du quartier général des Alliés.

Ces députés, au nombre de trois, des Arts, Saladin de Budé et Pictet de Rochemont, reçurent l'assurance que l'intention des Alliés était bien d'agréger Genève à la Suisse. Le 1^{er} mai, les ministres des Puissances Alliées signèrent une déclaration pour reconnaître expressément l'indépendance de Genève. Elle contenait un passage qui était à lui seul tout un plan de Restauration :

« Les Puissances Alliées désirent que la République de Genève, affermie et fortifiée par une constitution libérale et par un agrandissement convenable de territoire, présente à la Suisse un co-État capable de contribuer à sa conservation et au maintien rigoureux de sa neutralité. C'est dans ces vues que le conseil Provisoire pourrait, dès ce moment, préparer par un travail réfléchi, le projet d'acte constitutionnel de la République de Genève. » L'essentiel de ce plan de Restauration, c'est l'élaboration d'une constitution ; il paraît probable, étant données les circonstances, que cette constitution sera libérale.

Nous n'avons pas à entrer ici dans le détail de la réunion

de Genève à la Confédération helvétique. Bornons-nous à signaler quelques dates qui sont autant d'étapes importantes dans l'histoire de ce rattachement. Le traité de paix du 30 mai 1814 signé à Paris entre la France et les Alliés, reconnaît l'indépendance de la République de Genève, qui devait être ultérieurement réunie à la Confédération.

Le 1^{er} juin 1814 une garnison fédérale est envoyée à Genève et accueillie à Cologny dans le plus grand enthousiasme. Enfin le traité de Turin, du 16 mars 1816, au bas duquel un des principaux et des meilleurs artisans de la réunion, Charles Pictet de Rochemont apposa sa signature, consacra définitivement l'entrée de Genève dans la Confédération. Mais il ne faut pas oublier que la question genevoise fut peut-être une des plus épineuses du congrès de Vienne. L'un des membres du congrès, se plaignant des complications qu'il y avait à régler la situation de la petite République, s'écria un jour : « Mais votre Genève, ce n'est après tout qu'un grain de sable ! » Cette apostrophe lui aurait valu, si l'anecdote est vraie, cette réponse de la part du comte Capo d'Istria. « Vous vous trompez ; Genève n'est pas un grain de sable, elle est un grain de musc qui parfume l'Europe. »

Pendant qu'avaient lieu toutes ces tractations, la constitution nouvelle avait été définitivement approuvée les 22, 23 et 24 août 1814 par 2.444 suffrages contre 344. Nous nous bornerons à indiquer qu'elle fut élaborée à une époque où l'Europe entière entrait dans la voie de la réaction, par des conseillers tous imprégnés des principes aristocratiques. L'élaboration fut en outre et à dessein très rapide pour couper court à toutes discussions importunes. Il semble qu'il s'agit là d'une question de minime importance pour laquelle il ne convient pas d'indisposer même par des atermoiements

les puissances alliées. Et l'on se retranche derrière la volonté de « leurs Excellences les Ministres des Augustes puissances Alliées et des Seigneurs de la commission de la Haute Diète » pour repousser la pétition fort sage d'un certain nombre de citoyens éclairés, conçue en ces termes fort modérés : « Très honorés Seigneurs, il est contraire aux premiers devoirs du citoyen d'accepter une législation par un acte aveugle de confiance. Il n'est pas digne de magistrats respectés et aimés de proposer ce sacrifice ni même de le recevoir. Tous les actes d'enthousiasme sont passagers et trompeurs. Tous les actes de précipitation offrent une apparence de surprise. Plus nous craignons de rejeter un projet qui nous est offert avec les intentions les plus pures, plus nous devons à vos seigneuries et à nous-mêmes de solliciter un court délai qui peut prévenir ce malheur. » Le peuple genevois avait été conduit à une impasse : rejeter le projet et condamner par là le gouvernement qui avait droit à sa gratitude pour avoir mené à bien la Révolution ; adopter ce projet et consacrer par là une véritable usurpation de pouvoir de la part de ce même gouvernement, sans parler des surprises désagréables que pouvait réserver, à l'application, ce texte constitutionnel. La majorité des citoyens crut devoir s'incliner devant les nécessités politiques et donna à contre-cœur son adhésion. Les 344 isolés qui repoussèrent, constituèrent, dès 1814, le noyau de cette opposition qui ne devait pas cesser de grandir et devait conduire aux réformes de 1841 puis de 1847.

A notre avis la constitution du 24 mai 1847 n'a été que le résultat de la réaction contre la constitution de 1814, contraire aux aspirations libérales genevoises. C'est pourquoi nous avons jugé opportun de renvoyer au début de la seconde partie de notre étude l'analyse sommaire du texte de 1814,

afin de pouvoir l'opposer plus vigoureusement aux textes actuellement en vigueur. Quoiqu'il en soit, nous demeurons convaincus que son passé politique a pesé de toute son expérience sur l'organisation actuelle et nous faisons nôtres les phrases de M. Pierre Binet selon lesquelles « l'amour de la liberté et l'instinct démocratique, très profondément enracinés chez ce peuple par une lutte séculaire contre l'aristocratie du dedans et du dehors, l'amenait naturellement à réaliser une participation étroite de la masse des citoyens au gouvernement du pays, en même temps qu'une grande sagesse naturelle et une longue éducation politique le mettaient en garde contre les abus possibles de la passion démagogique. Le développement du régime des « droits populaires » est à Genève, avec une intensité presque aussi forte qu'à Glaris, Appenzell, le résultat logique de l'histoire du canton : le peuple avait lutté pour conserver l'intégrité du pays. Il avait le droit de continuer à veiller sur ses destinées » (1).

(1) Nous tenons à citer ici le nom de M. E. Turrettini, Président honoraire du conseil d'Etat de la République de Genève, qui par les recommandations qu'il nous a données très aimablement, nous a énormément facilité l'accès des archives et des départements administratifs de Genève.

DEUXIÈME PARTIE

Organisation proprement politique.

CHAPITRE PREMIER

Les Constitutions de 1814, 1841 et 1847.

Le Conseil général à Genève.

Le début de cet exposé ne constituant, à notre avis, que le prolongement de ce qui a été dit en fin de première partie, et les motifs de ce renvoi ayant été précédemment exposés, nous croyons pouvoir entrer sans autre préambule, au cœur de la question.

Alors que Genève, pour la première fois, voit son indépendance officiellement reconnue, les citoyens ont été amenés par les circonstances à voter la constitution du 24 août 1814. Une rapide analyse d'ensemble suffit à montrer qu'elle contenait la négation même de la souveraineté populaire. Les rédacteurs de la constitution se souviennent que dans le passé tous les conflits étaient nés du choc entre le Conseil général et le C.C. : on va supprimer purement et simplement ces deux corps et introduire à Genève le régime représentatif.

Le pouvoir législatif était désormais attribué à un Conseil représentatif composé de 250 députés. C'était, en principe, le peuple genevois qui élisait le Conseil représentatif, mais selon une procédure complexe et bizarre.

Mieux qu'une analyse le texte même de la Constitution (article 6 du titre II) est singulièrement éloquent à ce point de vue : « Tous les Genevois, tant de la ville que de la campagne ayant le droit d'élire et qui voudront l'exercer se feront inscrire par leurs noms et prénoms avec leurs âges et impositions directes dans un registre déposé en chancellerie. Leurs noms seront mis dans une urne et il en sera tiré 400 par le sort, ils ne seront point remplacés en cas d'absence ou de maladie.

« Chacun d'eux nommera trente personnes éligibles pour le Conseil représentatif. Ceux d'entre les nommés qui auront le plus de suffrages en nombre double des places à pourvoir seront présentés à la moitié des 400 électeurs, laquelle moitié sera composée des 60 plus imposés, puis des 140 électeurs qui sont membres des conseils et de tribunaux de la ville ou châtelains, ou qui appartiennent à la classe des personnes désignées à l'art. 8 du titre I^{er}, selon l'ordre où elles sont indiquées, et enfin des plus âgés entre les 400. Ces 200 Electeurs retiendront, d'entre les nommés, le nombre des députés qui devront être élus. »

Le Conseil Représentatif se renouvelait chaque année par fraction de 30 Membres il devait ainsi s'écouler près de 10 ans avant que le Conseil fût intégralement renouvelé. Ce corps avait tout d'abord le pouvoir législatif, il élisait en outre les Conseillers d'Etat, les députés à la Diète et tous les magistrats de l'ordre judiciaire ; il élisait de même les 4 syndics, mais avec le concours d'un certain nombre de fonctionnaires et de notabilités.

De ce bref aperçu il résulte que les restrictions apportées aux pouvoirs du Peuple étaient considérables.

En effet :

Le suffrage censitaire est établi à Genève. Pour pouvoir exercer des droits politiques, il fallait payer un cens électoral fixé à 20 livres suisses, n'être ni serviteur ni assisté.

Le pouvoir exécutif et administratif est confié, comme par le passé à 4 syndics et à un Conseil d'Etat. Les syndics toutefois, élus chaque année par le Conseil représentatif, ne pouvaient être choisis que parmi les Membres du Conseil d'Etat.

Les Conseillers d'Etat étaient également élus par le Conseil représentatif, mais pratiquement ils n'étaient pas soumis à réélection. Ils étaient inamovibles ou à peu près, car il y avait un grabeau annuel qui n'était guère plus qu'une formalité. Le Conseil d'Etat se composait de 28 Membres, y compris les 4 syndics, le lieutenant, le Trésorier et les deux secrétaires d'Etat ; sa composition rappelait de très près celle de l'ancien Conseil des 25. Il avait l'exercice du pouvoir exécutif et, comme tel, les attributions les plus étendues.

Il empiétait à la fois sur le législatif et le judiciaire. Au point de vue législatif, en effet, la Constitution lui donnait l'initiative dans toutes les matières qui étaient soumises au Conseil représentatif. En matière judiciaire l'empiètement se traduisait par le fait que les Présidents du Tribunal civil et de la Cour suprême ainsi qu'un certain nombre de juges devaient être choisis parmi les Conseillers d'Etat.

La constitution, au point de vue judiciaire, supprimait purement et simplement le jury. Pour sa ville et sa banlieue, on rétablissait le très archaïque tribunal de l'audience, création de la période épiscopale. Ce tribunal comportait :

un lieutenant choisi parmi les membres du Conseil d'Etat (il était élu pour un an), six auditeurs et deux Secrétaires de la Justice, élus pour trois ans.

Le Tribunal de l'audience jugeait au civil et au correctionnel et il avait compétence en premier et en dernier ressort.

A la campagne, la justice était rendue dans chaque district par un châtelain élu pour 4 ans. Ses fonctions et sa compétence étaient à peu près celles du tribunal de l'audience.

Au-dessus du tribunal de l'audience venait immédiatement le tribunal civil : 7 Membres élus à vie. Le président et le premier juge devaient être choisis parmi les Conseillers d'Etat.

Enfin, au-dessus encore la Cour suprême. Elle comprenait un Président civil, un Président criminel et huit juges élus à vie. Le Président civil et les deux premiers juges devaient être choisis dans le Conseil d'Etat.

Le sommet de l'échelle était occupé par un tribunal de recours : un syndic, plusieurs conseillers d'Etat et juges (2 conseillers d'Etat, ayant exercé le syndicat, 4 conseillers d'Etat, 2 membres de la cour suprême, suivant en rang les 3 juges conseillers d'Etat, 2 membres du tribunal civil suivant en rang les 2 juges conseillers d'Etat, les 2 premiers membres du tribunal de l'audience et du tribunal de Commerce) (Art. I du titre VII de la Constitution) et 24 membres du Conseil représentatif.

Ce tribunal exerçait le droit de grâce toutes les fois qu'il s'agissait d'une peine afflictive ou infamante.

Il faisait fonction de cour de cassation et statuait sur les nullités de la procédure.

Enfin, à côté de ces diverses juridictions, la constitution

de 1814 instituait un procureur général et deux substitués. Le procureur général avaient entre autres, le droit « d'adresser, des réquisitions au Conseil d'Etat en matière d'administration ».

Nous avons vu que dès le jour de la promulgation la constitution si contraire aux traditions genevoises avait suscité l'opposition. En 1834. Fazy Pasteur pose nettement la question de la réforme constitutionnelle.

Il appuyait ses revendications qui étaient déjà celles d'un grand nombre sur une étude de la constitution de Genève comparée à celle des principaux cantons de la Suisse, en l'espèce Zurich, Berne, Fribourg, Soleure, Bâle et Vaud, et concluait ainsi : « De toute la Suisse nous sommes le seul canton où le suffrage ne soit pas universel.

« Nous sommes le seul où les élections ne se fassent pas par arrondissements ou par des landsgemeinde.

« Nous sommes le seul où le corps législatif n'ait pas le droit d'initiative.

« Nous sommes le seul où le droit de pétition ne soit pas consacré.

« Nous sommes le seul (sauf Neuchâtel) où la souveraineté du peuple ne soit pas reconnue, et encore Neuchâtel est-il plus près que nous de ce principe, par suite de son large système électoral et de l'initiative donnée au corps législatif comme nous l'avons démontré.

« Est-il un homme sensé qui puisse supposer que la comparaison ne cause pas du mécontentement dans une partie de la population et que ce mécontentement ne devienne pour l'avenir un motif de troubles en mains de ceux qui sauront en profiter ? — Déjà deux fois depuis 1830 nous avons eu des symptômes auxquels il n'a manqué peut-être qu'un jalon pour que les circonstances devinssent graves. »

Si l'administration n'avait été dans l'ensemble intègre et économe le peuple genevois n'aurait point gardé si longtemps ce texte démodé et humiliant.

Les tendances libérales et révolutionnaires se réveillèrent pour la première fois, en 1834, à l'occasion de l'expédition de Romarino et des Polonais en Savoie. Pour en finir, en 1841, devant l'effervescence menaçante du Peuple qui recouvre son autorité, l'avocat Gide porte-parole du Gouvernement annonça à une fenêtre de l'hôtel de ville : « Les Conseils ont décidé une assemblée constituante pour réviser la constitution. Maintenant vous êtes des citoyens, montrez-vous dignes de ce titre. »

L'élection des membres de la constituante eut lieu le 14 décembre 1841, le parti conservateur réussit à faire triompher ses candidats dans la plupart des arrondissements. Le projet qui sortit des délibérations fut soumis à la votation populaire le 7 juin 1842 ; il fut adopté par 4.844 suffrages et rejeté par 530. La nouvelle constitution faisait figure d'œuvre transactionnelle, elle n'allait pas aussi loin que certains le réclamaient, mais marquait néanmoins un grand progrès dans la voie du libéralisme. Très succinctement, elle consacrait le suffrage universel et le droit de pétition, elle reconnaissait en une certaine mesure la séparation des pouvoirs, elle promettait le jury, elle accordait le droit d'initiative aux membres du grand conseil (qui remplaçait le conseil représentatif), elle donnait à Genève-ville un conseil municipal élu et une administration propre. Enfin elle diminuait de moitié le nombre des membres du Conseil d'Etat et de un tiers celui des membres du grand conseil.

Celui qui avait le premier fait germer l'idée d'une constituante, James Fazy, membre du parti radical, accepta et fit accepter par ses amis cette constitution. Pour lui elle con-

tenait à l'état embryonnaire tout ce qu'il fallait pour régénérer politiquement Genève. Il ne prévoyait point alors que, pour parvenir à ce but, il faudrait, six ans plus tard, une nouvelle révolution dont il devait être un des principaux acteurs. C'est cette révolution qui devait donner naissance à l'actuelle constitution du 24 mai 1847, celle que nous avons plus spécialement à envisager maintenant.

Ce fut la question du Sonderbund qui mit le feu aux poudres. Les Jésuites s'étant établis à Lucerne, la réaction de la Suisse protestante fut des plus vives, car Lucerne était un des trois Cantons directeurs de la Confédération. La situation devint bien plus tendue encore lorsqu'on apprit que les 7 cantons catholiques avaient contracté une alliance séparée, un sonderbund.

La Diète qui s'ouvrit le 31 août 1846 fut appelée à trancher la question ; Zurich proposa que « l'alliance des 7 cantons de Lucerne, Uri, Schwytz, Unterwald, Zug, Fribourg et Valais fût déclarée incompatible avec les dispositions du pacte fédéral et qu'elle fût dissoute ».

La proposition fut adoptée par 10 Etats et deux demi-Etats. Il manquait une voix pour faire majorité et la Diète dut se séparer avant que fût prise la décision. Genève allait-elle donner ou non cette voix qui ferait pencher la balance ? Le Conseil d'Etat était contre la dissolution ; une grande partie de l'opinion publique était pour. C'est pour avoir voulu passer outre que le Gouvernement tomba le 8 octobre 1846. Le 9 octobre, dès 8 heures du matin, les citoyens se réunissaient sur la place du Molard. James Fazy leur donna lecture du projet de décret ci-dessous :

« Les citoyens de Genève réunis spontanément en Conseil général, suivant les bonnes et anciennes coutumes de nos pères ont décrété ce qui suit :

« Le grand conseil est dissous ;

« Le Gouvernement provisoire, composé de 10 membres, sera immédiatement élu par le Conseil général.

« Un nouveau grand conseil est convoqué pour le 25 octobre.

« Le nombre des députés est réduit de moitié. Les collèges électoraux d'arrondissement sont réduits à trois, un pour la ville, un pour les communes de la rive gauche du Lac et du Rhône, un pour les communes de la rive droite du Lac et du Rhône.

« Le pouvoir constituant est conféré à ce grand conseil pour préparer un projet de révision de la constitution qui sera soumis à la votation du peuple.

« La garde soldée sera licenciée. Tous les dégâts opérés dans la journée du 7 octobre seront mis à la charge du Conseil d'Etat démissionnaire et de l'officier qui commandait en chef la force armée du Gouvernement. »

Le décret fut voté par acclamations. Tout se passa comme prévu, et, le 4 janvier 1847, le projet de constitution était rédigé et la discussion pouvait s'ouvrir. Le 24 mai 1847, le projet était ratifié par le conseil général à la majorité de 5.547 suffrages contre 3.187.

Quels sont les traits caractéristiques de ce texte constitutionnel ?

Dans la forme, la constitution de 1847 est la plus ancienne des constitutions cantonales encore en vigueur. Elle est de quelque 30 ans antérieure à notre constitution de 1875. C'est d'ailleurs le seul point qui les rapproche, car, à l'inverse de notre constitution, et c'est là sa seconde originalité, dans sa forme la constitution de 1847 est la plus longue des constitutions de Canton. Elle débute par une déclaration des droits détaillée, elle comporte, non

comprises les dispositions transitoires pour sa mise en vigueur, 158 articles à l'heure actuelle. Enfin, elle traite à la fois de droit constitutionnel et de droit administratif.

Dans le fond, elle consacre un certain nombre de principes particuliers : la division du canton en trois collèges pour l'élection du grand conseil. Cette particularité dans la répartition assurait la représentation équitable des divers éléments constitutifs du petit territoire genevois.

La réduction du nombre des conseillers d'Etat et des députés au grand conseil,

La réduction à 2 ans des fonctions des députés et des Conseillers d'Etat,

La réorganisation sur des bases démocratiques de l'Eglise nationale protestante,

La gratuité de l'instruction primaire, la dissolution de la société économique,

Enfin, et surtout, le retour à la démocratie par le rétablissement du conseil général. Désormais, le Peuple élit à la fois l'autorité législative et exécutive et les députés au Conseil des Etats. Il est à noter que, dans 7 cantons, l'autorité exécutive est élue par le grand conseil.

Le peuple a également voix au chapitre en matière constitutionnelle, mais cela selon une procédure toute spéciale dont nous aurons à parler ultérieurement.

Comme le dit M. Deslandres, « en France nous vivons sous le régime représentatif. Le peuple souverain, en qui réside le principe de tous les pouvoirs, confie à des mandataires, à des représentants l'exercice du pouvoir législatif, le soin de légiférer pour lui. En Suisse, et à Genève en particulier, malgré les propres termes de l'article premier de la constitution qualifiant la forme de gouvernement de démo-

cratie représentative (1), le peuple ne renonce pas au pouvoir législatif, que ce soit dans le conseil national ou dans le conseil des Etats (cadre fédéral), que ce soit dans les grands conseils (cadre cantonal). A Genève en particulier, il l'exerce par le truchement du conseil général.

Ce Conseil général existait à Genève avant même l'apparition de la Commune. Dès le ^{xiii}^e siècle, à l'époque où les Waldstaetten étaient encore sous le joug des Habsbourg, les Genevois proclamaient leurs droits en face de l'évêque ; ces droits sont consacrés officiellement, nous l'avons vu, par les franchises et par Adémar Fabri en 1387.

Au ^{xiv}^e siècle déjà, on exigeait la présence d'un certain quorum d'assistants pour que les décisions prises par le conseil général fussent valables. C'est dès cette époque envers le conseil général seul, que les syndics élus le premier dimanche de février prennent solennellement l'engagement de respecter et de faire respecter les franchises et d'exercer fidèlement leur office. Dans aucun texte n'apparaît un engagement des syndics à leur évêque.

Nous avons jugé bon de synthétiser ici tout ce qui a été dit déjà ici du conseil général, notamment pour ce qui concerne l'époque médiévale, car nous nous élevons contre une théorie qui veut faire de Genève à ses origines une république aristocratique.

La constitution de 1847 est l'aboutissement non d'une simple évolution, mais d'une révolution ramenant les institutions à leur point de départ. Les signes précurseurs de cette révolution étaient apparus en 1768 et en 1796 lorsque les droits de représentation et le droit d'initiative avaient

(1) Le même principe est posé en 1857 par les constitutions de Fribourg et du Valais.

été accordés aux ressortissants de la République de Genève.

La constitution du 24 mai 1847 traite spécialement du conseil général et de la qualité de citoyen élu, condition nécessaire pour faire partie du conseil général, dans ses titres IV et V.

En ce qui concerne la qualité de citoyen, les conditions nécessaires à l'obtention de cette qualité sont répétées dans le titre V de la constitution et dans la déclaration préliminaire de la loi du 3 mars 1906 sur les votations et élections. Comme le déclare cette Loi, « tout citoyen d'un canton est citoyen suisse, il peut, à ce titre, prendre part, au lieu de son domicile, à toutes les élections ou votations en matière fédérale, après avoir dûment justifié de sa qualité d'électeur ». Il peut de même prendre part à toutes les élections et votations cantonales, s'il justifie de la qualité de citoyen du canton.

A Genève, aux termes de l'article 18 du titre IV de la constitution, modifié par une loi du 17 juin 1905, acceptée en votation populaire du 16 juillet 1905, sont de plein droit citoyens genevois 5 catégories de personnes :

a) Les personnes reconnues genevoises par les lois politiques antérieures ; application du principe des droits acquis et de la non-rétroaction des lois.

b) Les enfants dont le père était lui-même genevois.

c) La femme ou la veuve d'un citoyen genevois. Et cette catégorie ne va pas sans étonner, puisqu'une femme, même citoyenne, ne peut exercer la prérogative essentielle des citoyens, à savoir faire partie du Conseil général et prendre une part effective à ses votations, mais :

d) Les enfants naturels d'une mère genevoise, à moins qu'ils n'aient été reconnus par un père étranger avec l'indication et l'aveu de la mère, si elle est vivante, et que cette

reconnaissance ne leur confère la nationalité du père, sont également genevois. C'est ici que la qualité de genevoise prend toute son importance pour la femme, puisqu'elle peut la transmettre à ses enfants naturels.

e) Enfin les confédérés et les étrangers admis à la naturalisation.

A côté de ces citoyens de plein droit, il convient de mentionner (art. 19, titre IV modifié par les lois constitutionnelles du 21 septembre 1901 et du 17 juin 1905) deux catégories de personnes qui peuvent devenir citoyens genevois : « les confédérés et étrangers auxquels est accordé le droit à la naturalisation genevoise, à raison de leur naissance dans le canton de Genève.

« Les confédérés auxquels ce droit est accordé à raison de la durée de leur domicile dans ledit canton. » Cette durée est fixée actuellement à trois mois.

Mais la qualité de citoyen genevois peut se perdre dans certains cas. C'est l'hypothèse prévue par l'article 20 modifié par la loi constitutionnelle du 17 juin 1905. Il suffit de citer le texte lui-même qui est parfaitement clair : « La femme genevoise qui épouse un confédéré ou un étranger suit la condition de son mari. Après la dissolution de son mariage elle peut réclamer la réintégration dans son ancien droit de cité. Ses conditions et les formes de cette réintégration sont fixées par la loi. »

D'autres hypothèses enfin, si elles ne font pas perdre la qualité de citoyen genevois, interdisent l'exercice des prérogatives attachées à cette qualité. De droit commun en effet (art. 21 modifié par une loi constitutionnelle du 21 mars 1874 abaissant l'âge de la capacité pratique de 21 ans à 20 ans), tous les citoyens âgés de 20 ans révolus ont l'exercice politique.

Ils en sont privés dans un certain nombre d'hypothèses énumérées dans les articles 22 à 24 inclus du titre IV. Dans certains cas — et c'est la majorité — privation de plein droit ; cette exclusion peut être elle-même temporaire ou perpétuelle.

Elle est temporaire pour tout citoyen frappé d'une peine infamante ; si une réhabilitation intervient, l'exclusion doit disparaître *ipso jure*.

Il en est de même, à notre avis, lorsqu'elle s'applique aux interdits ou aux individus pourvus d'un conseil judiciaire — lorsqu'elle s'applique enfin (art. 23) à « ceux qui sont affiliés à l'Internationale communiste, ou aux organisations qui en dépendent directement ou indirectement, ou à toute autre organisation internationale ou étrangère, dont l'activité est dangereuse pour l'Etat et pour l'ordre public ».

Elle est perpétuelle pour « ceux qui sont au service d'une puissance étrangère » et « ceux qui exercent des droits politiques en dehors du canton ».

Enfin, simple faculté d'exclusion, la loi peut déterminer d'autres causes d'exclusion temporaire à titre de peine (art. 22) et prononcer contre les faillis la suspension de tout ou partie des droits politiques pendant le cours des formalités de la faillite (art. 24, titre IV).

Ce sont tous les citoyens capables qui constituent le corps électoral. Selon l'article 25, titre V, « le corps électoral agissant collectivement forme le Conseil général ; il ne délibère pas, mais (art. 26) :

« Il nomme directement le pouvoir exécutif.

« Il vote sur tous les changements et additions à la Constitution, ainsi que sur les changements au pacte fédéral. »

Il faut ajouter qu'il joue un rôle très effectif dans le domaine législatif pur. Pour embrasser, d'un seul coup d'œil,

ses pouvoirs, dont nous nous proposons maintenant d'étudier en détail les modalités d'exercice, notons en passant que la liberté des Genevois dans l'exercice de ces droits est garantie, comme nous l'avons déjà mentionné, par une déclaration des droits individuels (titre II) assez détaillée et qui consacre l'égalité devant la loi, la liberté individuelle, l'inviolabilité du domicile, les droits de la propriété privée, la liberté de la presse, la liberté du commerce et de l'industrie, la liberté de l'enseignement et le droit de pétition.

Il est bon de mentionner enfin les dispositions assez particulières de l'article 14 *bis* (titre III. Dispositions générales); aux termes de ces dispositions, l'activité des associations et organisations affiliées directement ou indirectement à l'Internationale communiste est jugée dangereuse pour l'Etat et interdite sous peine de sanctions, de la manière la plus stricte. Une de ces sanctions, nous l'avons déjà vu, est la privation des droits politiques pour les membres de ces associations ou organisations. Que de grands Etats modernes devraient, s'il leur était encore possible, s'influencer de ces justes dispositions!

CHAPITRE II

Referendum, initiative, votations populaires. Leur application à Genève.

La souveraineté, à Genève, réside dans le peuple (art. I, titre I de la Constitution du 24 mai 1847).

Le peuple, la masse des citoyens, est donc titulaire de la puissance publique, détenteur légitime du pouvoir constituant, du pouvoir législatif et de la puissance exécutive. Mais cette masse est composée de citoyens à qui leurs obligations et occupations personnelles, souvent aussi leur incompétence, interdisent de se consacrer entièrement aux affaires publiques ; elle ne peut raisonnablement, dans un Etat de quelque importance, exercer par elle-même toutes ces attributions ; le système des landsgemeinde n'est que la survivance d'un passé historique très vivace, une institution archaïque dont le maintien a été rendu possible par le peu d'importance des cantons où il est encore pratiqué.

Dans la pratique, le peuple va donc déléguer la majeure partie de ses pouvoirs à des corps constitués, mais en s'arrangeant pour garder la haute main sur ces corps constitués et sur la direction de leur activité. Les procédés de contrôle peuvent, sous des modalités diverses, se rattacher tous au referendum et à l'initiative.

Mais la première chose qui importe c'est de faire des agents de l'autorité les représentants les plus directs du corps des citoyens. Pour cela on décrétera l'élection au suf-

frage universel non seulement des assemblées constituantes et législatives mais encore des conseils exécutifs.

On introduira enfin dans les élections, le système de la représentation proportionnelle. Nous verrons dans le détail l'application de ces règles en étudiant les votations populaires dans le domaine législatif et dans le domaine exécutif. Mais, une fois ces agents de l'autorité élus, le peuple, à Genève, n'a pas le droit de révoquer les autorités constituées avant l'expiration de leur mandat ; sa souveraineté serait illusoire si le referendum ne lui permettait de contrôler l'activité de ces corps constitués, si l'initiative ne lui permettait de donner à cette activité une impulsion dirigée. Selon M. Binet, l'initiative est « le droit ou la faculté pour un certain nombre d'électeurs (en Suisse, citoyens actifs) de demander et au besoin de faire décréter par le peuple l'admission d'une loi nouvelle ou l'abrogation ou la modification d'une loi existante. L'initiative est admise à Genève, concurremment avec le droit de pétition.

Il nous paraît donc rationnel dans le cas d'espèce qui nous occupe de prendre, dans l'ordre hiérarchique le pouvoir constituant, le pouvoir législatif, enfin le pouvoir exécutif, et d'examiner, pour chacun d'eux, l'incidence de la souveraineté populaire sur l'exercice de ces pouvoirs et le mécanisme de cette incidence.

En matière constitutionnelle, l'art. 153, titre XII, pose le principe que le pouvoir constituant sera exercé par une Assemblée constituante. Mais la tâche de cette assemblée pourra se présenter de deux manières différentes : il s'agira d'une refonte totale de la Constitution, ou simplement une révision partielle,

L'intervention du peuple ne sera pas la même dans les deux hypothèses. S'agit-il d'une révision totale, Genève se

trouve placée sous un régime assez particulier. Le peuple n'a le droit, à aucun moment, de provoquer une révision générale. L'art. 153 de la constitution du 24 mai 1844 décide que tous les quinze ans, la question de la révision générale sera posée au conseil général ; celui-ci répondra par oui ou par non. S'il répond par oui, la révision sera opérée par une assemblée constituante et le texte ainsi élaboré devra être accepté par la majorité absolue des citoyens votants. Dans d'autres cantons, le peuple décide si la révision doit être élaborée par le Parlement cantonal ou par une assemblée constituante ; dans quelques cantons finalement la révision totale est préparée par le Parlement cantonal.

Depuis 1847, à Genève, la question de la révision totale a été successivement soumise au vote populaire et rejetée les 7 décembre 1862, 6 octobre 1878, 22 mai 1892, 25-26 mai 1907, 25-26 mars 1922 — 12-13 juin 1937. Mais, de nombreuses modifications résultant de diverses lois constitutionnelles votées depuis le 24 mai 1847, ont été apportées à la constitution ; c'est ainsi que nous en arrivons à la question de la révision partielle.

Qu'il s'agisse d'ailleurs de révision totale ou de révision partielle, signalons d'abord que l'art. 6 de la constitution fédérale dispose comme suit : « Les Cantons sont tenus de demander à la Confédération la garantie de leurs Constitutions. » Cette garantie est accordée sous 3 conditions, dont l'une est que les constitutions « aient été acceptées par le peuple et puissent être révisées lorsque la majorité absolue des citoyens le demande ». Il résulte de ce texte que bon gré, mal gré, les cantons sont tenus d'adopter le referendum constitutionnel obligatoire.

Comment se pratique en fait, l'initiative en matière de révision partielle à Genève ? Deux systèmes sont possibles :

D'abord *l'initiative par voie de simple motion* ; les citoyens déposent une demande de révision de certains textes de la Constitution et se bornent à indiquer le sens et la portée des réformes proposées. Cette demande doit donc passer par l'intermédiaire du pouvoir constituant pour devenir un projet rédigé. Mais ce système n'existe pas dans le canton de Genève qui pratique *l'initiative par voie de projet rédigé*. Il s'agit là d'une formule plus directe dans laquelle l'œuvre constituante devient d'un bout à l'autre « la chose exclusive du peuple ». Tout se passe, en somme, entre initiants et peuple ; celui-ci n'a qu'à émettre un seul vote qui se trouve tout ensemble « premier et définitif ». Si tout se passe directement entre les initiants et le peuple, quels sont alors les pouvoirs de l'autorité constituée ?

Rappelons tout d'abord que le grand conseil peut, de son propre chef, procéder sans consulter le peuple à une révision partielle ; le Peuple doit toutefois se prononcer pour l'adoption ou le rejet des textes révisés. Quand le projet émane de l'initiative populaire, il est présenté au grand conseil qui délibère. Mais que va-t-il sortir de cette délibération ? Le grand conseil doit obligatoirement, sans rien y changer, déférer le projet au corps des citoyens, donc convoquer pour le vote les citoyens des communes du canton.

Le grand conseil peut cependant discuter et essayer d'obtenir le rejet du projet par le corps électoral ; c'est pourquoi, à Genève, on lui reconnaît en termes exprès la possibilité de transmettre avec le projet son appréciation motivée.

Pour la procédure même de l'initiative, la constitution (art. 152, titre XIII) paraît renvoyer à la procédure de l'initiative législative.

En matière législative, le peuple genevois a le double droit :

a) De sanctionner la loi ; à Genève existe le referendum législatif facultatif.

b) De mettre en mouvement l'initiative populaire, de faire œuvre législative par voie d'initiative.

L'initiative à Genève, aux termes de la loi du 2 juillet 1938, s'organise sous forme d'une demande collective qui doit être déposée à la chancellerie d'Etat. La demande, pour être valable, doit être signée au moins par 5.000 électeurs. L'objet de la demande devra être indiqué d'une façon apparente en tête des feuillets destinés à recevoir les signatures des initiants. Ce sont ces signatures qui permettent de prouver que le quorum voulu a bien été atteint. La loi prend à cet égard un certain nombre de mesures de précaution.

Les feuilles (art. 3) doivent mentionner, pour chaque électeur signataire : le nom, — le ou les prénoms, — l'année de naissance, — le canton d'origine, — la commune où il est électeur, — le domicile, — la profession et enfin la signature, qui, à la différence des autres mentions ne peut être apposée qu'en dernier lieu et de la main même du signataire. Toute contravention à cette obligation est passible d'entraîner l'application des peines prévues par le code pénal en matière de faux et d'une amende de 100 francs. La vérification des feuilles est opérée par le département de l'Intérieur et de l'Agriculture qui peut annuler les inscriptions ne répondant pas aux conditions énumérées plus haut.

Puis le Conseil d'Etat, sur préavis du Département de l'Intérieur et de l'Agriculture, arrête le chiffre des inscriptions reconnues valables et le publie dans la *Feuille d'avis officielle*.

Dans les dix jours de la publication les électeurs peuvent prendre connaissance des feuilles du Département de l'Intérieur. Si la demande d'initiative a réuni le nombre voulu

de signatures, le Conseil d'Etat fixe le jour de la votation.

Quel est le domaine de l'initiative législative ? Il est extrêmement étendu puisqu'à Genève, on autorise les demandes d'initiative relativement à toute espèce de décision du grand conseil. Et nous retrouvons ici, concurremment utilisés, les 2 procédés d'initiative par voie de motion et voie de projet rédigé.

Par voie de motion : la proposition une fois déposée, le grand conseil peut donner suite de lui-même à la proposition et rédiger la loi. Le projet ainsi établi est alors soumis au peuple. Si le grand Conseil repousse la proposition, le peuple décide s'il sera contraint de donner suite à la demande. D'où deux hypothèses :

A) Le grand conseil accepte la proposition. Il en sort une loi qui suit le sort des actes ordinaires émanant du grand conseil, mais est soumise, même à Genève, au referendum obligatoire ;

B) Le grand conseil repousse la proposition des initiants. Le peuple est alors appelé à voter sur la décision éliminatoire du grand conseil. Ceci donne encore deux solutions possibles :

a) Le peuple donne raison au grand conseil et le projet des initiants reste dès lors sans suite.

b) Le peuple donne raison aux initiants ; le grand conseil se voit alors contraint d'élaborer une loi ou un règlement dans le sens de la demande ; mais cette loi, ou ce règlement ne seront pas soumis au referendum obligatoire.

Par voie de projet rédigé le grand conseil a le droit soit de proposer le rejet du projet rédigé, soit de lui opposer un contre-projet sur lequel il est voté concurremment avec le projet d'initiative : « Acceptez-vous le projet des initiants ? Acceptez-vous le projet du grand conseil ? » On admet

seulement les bulletins répondant non aux deux questions, et ceux qui répondent seulement à une question. Le grand Conseil doit s'occuper de la proposition qui lui a été remise dans un délai de six mois. Quand le grand conseil n'a pas accepté la proposition, il doit provoquer le vote populaire dans un délai de 40 jours. S'il a lui-même rédigé un projet dans le sens de l'initiative, il doit le faire sanctionner dans les 40 jours.

Nous voyons en résumé, que, à Genève, comme dans certains autres cantons, le referendum sur les lois élaborées par le Parlement à la suite d'une demande d'initiative présentée comme une simple motion est obligatoire.

Mais c'est là une exception, et dans la majorité des cas. le referendum en matière législative simple est facultatif à Genève. Dans aucun autre canton les lois ne peuvent sous un prétexte quelconque être soustraites à la votation populaire au moyen d'une déclaration d'urgence ; aux termes de la loi constitutionnelle du 25 mai 1879 (art. 3), Genève fait exception à cette règle. Tous les textes non frappés de la clause d'urgence sont soumis à un referendum facultatif.

Les modalités de ce referendum facultatif sont exposées dans la loi du 2 juillet 1938 se substituant à la loi organique du 17 juillet 1906. Pour être prise en considération la demande de referendum doit être revêtue de la signature de 3.500 électeurs ; à cette différence près, les conditions de forme que doit remplir la demande de referendum et les sanctions de l'inobservation de ces conditions sont les mêmes que pour la demande d'initiative. Les lois et arrêtés législatifs devant être soumis à la sanction du peuple sont publiés par le Conseil d'Etat dans la *Feuille d'avis officielle* dès qu'ils lui ont été transmis par le bureau du grand conseil. La publication indiquera le jour auquel ex-

pire le délai (en principe de 30 jours) pour le dépôt des signatures. Les inscriptions sur les feuilles qui n'auront pas été déposées à la Chancellerie d'Etat au plus tard le jour de l'expiration du délai avant la fermeture des bureaux seront annulées. Si le délai expire un samedi ou un dimanche, ou un jour férié, l'échéance sera reportée à la fin du plus prochain jour ouvrable.

Nous venons de voir que les textes législatifs pouvaient être soustraits à la sanction populaire par le jeu de la clause d'urgence. L'art. 3 de la loi constitutionnelle du 26 avril 1879 déclare que « la décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du grand conseil. Cependant, en matière financière, il en va tout autrement, depuis la promulgation de la loi constitutionnelle sur le referendum obligatoire en matière financière du 9 mars 1927. Cette loi dispose que l'urgence ne peut être prononcée par le Grand Conseil pour les textes législatifs entraînant pour le canton et pour un même objet une dépense unique de plus de 125.000 fr. ou une dépense annuelle de plus de 30. 000 fr. Il faut faire exception cependant pour les lois relatives à un emprunt « pour lesquelles l'urgence pourra toujours être prononcée ». Le grand conseil ne peut donc soustraire au referendum en les déclarant urgents les textes financiers d'une certaine importance, alors qu'il a le droit de soustraire n'importe quelle autre loi à la votation populaire. Il convient d'ajouter que, pour soustraire au referendum certaines dépenses importantes, les parlements cantonaux votent quelquefois divers crédits destinés en réalité à un seul but mais qui n'atteignent pas séparément la somme rendant une votation populaire nécessaire. Ainsi, en septembre 1931, le grand conseil de Genève a divisé en trois groupes les crédits destinés aux secours pour les chômeurs et a pu les dé-

clarer urgents en excluant de cette façon un referendum éventuel. Pour la création d'un nouvel impôt ou l'augmentation d'un impôt existant le referendum est également facultatif ; mais lorsqu'il s'agit du vote d'une dépense la loi décide que, en cas de referendum, « les textes seront soumis au vote populaire, concurremment avec leur couverture financière ». En ce qui concerne le budget dans son ensemble, bien que se présentant sous la forme d'un acte législatif, il est, à Genève, comme dans tous les cantons de la Suisse, soustrait au referendum.

Dans tous les cas où le chiffre de 3.500 signatures valables est atteint, le Conseil d'Etat soumet le texte législatif à la votation populaire, et la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet. Le peuple intervient donc pour contrôler la manière dont le grand conseil remplit son mandat. Lorsque ce mandat arrive à expiration, c'est le peuple qui a le choix de la nouvelle assemblée. L'idée avait été formulée très nettement par le major Diog en 1830 lors de la discussion de la constitution de Saint-Gall : « La souveraineté consiste dans le droit de demander ce qu'on veut ; le peuple ne peut pas se contenter de sanctionner les lois, celles-ci doivent l'expression de sa volonté et il doit avant tout avoir le libre choix de ses représentants. Nous savons combien l'idée était vieille à Genève ; et c'est par délégation que le pouvoir législatif est transféré au grand conseil élu par le peuple comme l'est symétriquement le Conseil d'Etat détenteur du pouvoir exécutif, comme le sont enfin les autorités municipales dont nous aurons à nous occuper plus loin. Comment se font dans la pratique ces élections ? C'est la question que nous allons essayer d'exposer clairement, en mettant en lumière le jeu de la représentation proportionnelle à Genève. La question

des votations populaires est traitée dans la loi du 3 mars 1906 sur les votations et élections, loi qui depuis lors a été l'objet de nombreuses modifications. Nous ne reviendrons pas sur ce qui a été déjà dit de la qualité d'électeur et de citoyen ; la loi de 1906 ne fait que reprendre sur ces points les dispositions de la constitution de 1847. Les électeurs cantonaux sont inscrits par le Département de l'Intérieur sur un registre matricule tenu à jour au fur et à mesure des modifications qui peuvent se produire, et qui sert de base à la confection des tableaux électoraux ; les inscriptions y sont faites par ordre alphabétique et par commune. Les tableaux électoraux eux-mêmes sont mis à jour chaque année ; chaque année avant le 15 décembre, le Conseil dresse en prenant pour base les registres matricules, des tableaux préparatoires qui sont transmis aux conseils municipaux et affichés pendant dix jours dans la commune. Tout citoyen a alors un délai de deux semaines, à dater du premier jour de l'affichage, pour réclamer contre une omission à son préjudice ou au préjudice d'un tiers, ou contre toute inscription qu'il juge injustifiée. Le délai expiré, les communes remettent au département de l'Intérieur et de l'Agriculture les réclamations reçues, accompagnées d'un avis motivé. Le Conseil d'Etat statue sur les réclamations ainsi transmises au Département de l'Intérieur et prend toutes les mesures exécutoires.

Après chaque renouvellement intégral des conseils municipaux, il est nommé une commission électorale composée comme suit :

- a) Trois délégués du Conseil d'Etat nommés par ce corps.
- b) Cinq délégués de la ville de Genève, deux délégués de chacune des communes de Plainpalais, des Eaux-Vives, de Carouge et de Petit-Saconnex, un délégué de chacune

des autres communes, tous nommés par les conseils municipaux mais non pris nécessairement au sein de ces conseils.

Cette commission est chargée de recevoir toutes les réclamations relatives à l'inscription sur les tableaux électoraux, de faire toutes enquêtes à ce sujet et de statuer définitivement, sauf en ce qui se rapporte à la qualité même de citoyen. Après chaque révision des tableaux électoraux, par le Conseil d'Etat, la commission est de nouveau convoquée pour les revoir et y apporter les rectifications qui s'imposent. Les tableaux ainsi arrêtés sont affichés dans chaque commune pendant dix jours ; ils sont complétés et rectifiés par le Conseil d'Etat avant chaque votation. Le Conseil d'Etat peut statuer sur de nouvelles réclamations à ce sujet jusqu'au moment de la clôture définitive des tableaux électoraux qui a lieu la veille de l'élection ou de la votation à midi.

Seuls ont le droit de voter les électeurs inscrits sur ces tableaux définitifs.

Quelles que soient les élections, le Conseil d'Etat convoque les électeurs et nomme pour diriger chaque opération électorale un Président et un vice-président qui doivent être désignés au moins dix jours à l'avance.

La convocation des électeurs se fait au moins sept jours à l'avance par la *Feuille d'avis officielle* ; le Conseil d'Etat prend toutes mesures nécessaires pour permettre de voter à ceux que leurs fonctions retiennent loin de la commune où ils sont inscrits (art. 37 de la loi du 3 mars 1906).

Le département de l'Intérieur fait préparer des estampilles imprimées que les électeurs doivent apposer sur leur bulletin de vote pour le rendre valable ; ces estampilles sont revêtues de la griffe du Président ou de sa signature et d'une marque de contrôle apposée par le vice-président.

L'ensemble des opérations électorales est dirigé et contrô-

lé par un grand bureau complété par le Président et le vice-président ; le Conseil d'Etat fixe le nombre des membres du grand bureau qui devront se trouver à chaque lieu de vote. La désignation des membres du grand bureau, des bureaux de distribution et de dépouillement a lieu par voie de tirage au sort sur des listes de citoyens jurés, établies par le Président et le vice-président, en tenant compte de toute une série de prérogatives et d'immunités dans le détail desquelles nous n'entrerons pas ici (Loi du 3 mars 1906 modifiée par la loi du 12 juin 1909, art. 838 et suivants).

Le Président du grand bureau et le grand bureau lui-même sont chargés de la police du local électoral. D'ailleurs, le chapitre IV (Art. 73 et suivants) prévoit l'application pure et simple d'un certain nombre de dispositions du code pénal pour assurer l'ordre dans les opérations électorales. Toute décision du grand bureau est prise à la majorité des membres présents ; en cas de partage égal, la voix du Président est prépondérante.

Le Conseil d'Etat est en toutes hypothèses chargé du contentieux des opérations électorales sauf recours au grand fédéral. Ses pouvoirs sont très étendus puisqu'il peut, s'il a réuni un faisceau de preuves suffisant, annuler une votation et décider qu'il sera procédé à de nouvelles élections dans tel ou tel secteur.

Dès le lendemain de l'opération électorale, la récapitulation des votes se fait en séance publique, par les soins de la chancellerie et sous le contrôle de trois électeurs désignés par le Conseil d'Etat et ayant siègés comme Président ou vice-président. Le Conseil d'Etat constate le résultat et prononce la validité des opérations électorales, dans la mesure où il est compétent, c'est-à-dire dans le domaine communal et dans le domaine cantonal.

Comment ont lieu les élections à Genève ? Sous quelles conditions sont-elles valables ? Deux systèmes sont appliqués simultanément à l'heure actuelle :

Le système majoritaire est appliqué :

1° à l'élection des conseillers d'Etat, au nombre de 7, qui détiennent le pouvoir exécutif ;

2° à l'élection des conseillers municipaux dans les communes où la population est inférieure à 800 habitants ;

3° à l'élection des maires et conseillers administratifs de toutes les communes.

Le système de la proportionnelle est appliqué :

1° à l'élection des députés au grand conseil, au législatif, composé de 100 membres ;

2° à l'élection des conseillers nationaux dont le nombre mobile est fonction de l'importance de la population ;

3° à l'élection des conseillers municipaux dans les communes dont la population dépasse 800 habitants.

Nous reprendrons tout ce qui a trait à l'organisation municipale dans la 3^e partie de notre étude. Nous estimons d'autre part que l'application de la proportionnelle à l'élection des conseillers nationaux est du domaine fédéral, nous n'avons donc pas à nous en occuper ici, et nous nous bornerons à examiner le système des élections au grand conseil et le système des élections au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne le Conseil d'Etat, il est élu directement par le pouvoir exécutif. Si, dans les élections, le nombre des votants n'a pas atteint trois mille électeurs, le grand Conseil procède à l'élection sur un nombre double des candidats qui ont eu le plus de voix au conseil général. Sous réserve de ces dispositions, l'élection a lieu au scrutin de liste et à la majorité relative des suffrages, pourvu que cette

majorité ne soit pas inférieure au tiers des bulletins valables. Pour établir cette majorité, spécifions que les bulletins nuls, quoique entachés d'un vice de forme, seront considérés comme des suffrages exprimés et ajoutés aux bulletins valables. Si un second tour de scrutin est nécessaire pour compléter l'élection, il y a lieu à la pluralité des suffrages. En cas d'égalité des suffrages, le plus âgé est élu. Système fort simple qui doit être complété par l'observation que les vacances pouvant se produire au sein du Conseil d'Etat, par non-acceptation, démission ou décès, doivent être comblées dans un délai de six semaines par des élections supplémentaires.

C'est sous un aspect beaucoup plus complexe que se présente le système des élections au grand conseil par le jeu de la représentation proportionnelle.

Les Genevois ont été en Suisse, au moins, des proportionnalistes de la première heure. Ils ont adopté au cantonal la représentation proportionnelle le 3 mars 1906 ; ils l'ont étendue au municipal le 8 novembre 1913. Or, ce n'est que le 14 février 1919 qu'une loi fédérale concernant l'élection du Conseil national a introduit la représentation proportionnelle au fédéral (*Recueil Officiel* de 1919, page 363 et suivantes). Genève a donc devancé de treize ans la Suisse dans une institution politique de grande importance.

L'art. 37 de la constitution du 24 mai 1847, modifié par la loi constitutionnelle du 10 novembre, déclare que l'élection des membres du Grand Conseil a lieu dans chaque collège électoral au scrutin de liste d'après le principe proportionnel tempéré par un quorum de 7 %, ce qui signifie que toute liste qui n'aura pas réuni au moins 7 % des suffrages valables sera écartée, lors de la mise en jeu de la proportionnelle, de la répartition des députés aux différentes listes pro-

portionnellement au nombre des suffrages qu'elles ont recueillis dans l'élection.

Nous ne nous étendrons guère sur la confection et le dépôt des listes. Les listes sont formées par les partis politiques ou par de simples groupes d'électeurs : elles doivent être revêtues d'au moins vingt signatures de citoyens ayant droit de vote dans le canton et être déposées à la chancellerie d'Etat. Pour être valables les listes doivent porter, au moment du dépôt, les noms d'au moins cinq candidats éligibles le jour de l'élection. Un candidat peut figurer sur plusieurs listes mais il doit préalablement opter pour l'une d'elles ; il sera alors attribué à cette liste avec les suffrages qui lui sont donnés. Le mercredi qui précède le jour de l'élection, la chancellerie fait publier et afficher « sur papier blanc et en caractères identiques » les listes déposées en temps utile, c'est-à-dire le plus tard le samedi de la semaine qui précède le jour de l'élection, avant midi, et reconnues valables.

L'électeur dispose d'autant de suffrages qu'il y a de députés à élire. Il a le droit de déposer dans l'urne une liste manuscrite, de modifier les listes imprimées, ou de voter pour une liste incomplète de candidats.

Les suffrages donnés aux candidats comptent individuellement à ces candidats, et à la liste sur laquelle ils figurent.

Quand un électeur modifie ou laisse incomplète une liste officielle, les suffrages sont comptés à la liste qu'il a choisie, mais seulement à titre de suffrages de listes pour le calcul de la répartition proportionnelle :

- a) les noms rayés ou laissés en blanc ;
- b) les suffrages donnés à des candidats non inscrits sur les listes officielles ;
- c) les suffrages reportés sur un même nom.

Ces mêmes suffrages de trois catégories sont déclarés nuls

si le bulletin de vote ne porte le titre d'aucune des listes officielles. Lorsque le scrutin est clos, les bureaux de dépouillement procèdent, sous le contrôle du grand bureau, à leur travail.

On donne publiquement le nombre des suffrages nominativement attribués aux candidats pour chaque liste, le nombre des suffrages de listes et des suffrages déclarés nuls ; le total de ces trois nombres doit correspondre au nombre total des suffrages qui pouvaient être exprimés valablement.

La répartition proportionnelle se fait le lendemain de l'élection, après avoir écarté de la répartition les listes n'ayant pas obtenu un quorum de 7 % des suffrages valables. Sur quelles bases se fait cette répartition ? On fait le total des suffrages valables des listes ayant obtenu ce quorum ; on divise ce total par le nombre des députés à élire augmenté de un : On appelle « nombre électoral » le nombre entier qui est immédiatement supérieur au quotient ainsi obtenu. Et chaque liste admise à la répartition reçoit autant de sièges que le « nombre électoral » est contenu de fois dans le nombre des suffrages qu'elle a recueillis. C'est ainsi que, aux élections de 1936, le nombre total des suffrages valables de listes ayant obtenu le quorum de 7 % était de 4.049.984. Le quotient de ce chiffre divisé par le nombre de députés à élire, soit 100, augmenté de 1 soit 101 donne :

$$\frac{4.049.984}{101} = 40.098,50/101 \text{ et le nombre entier immédia-}$$

tement supérieur 40.099 constitue le nombre électoral. Chaque liste aura droit à autant de députés que 40.099 sera contenu dans le nombre des suffrages qu'elle a recueillis. Dans chaque liste seront élus pour occuper les sièges obtenus par la liste les candidats qui ont réuni le plus grand nombre de suffrages. S'il y a égalité de

suffrages entre plusieurs candidats d'une même liste, le candidat le plus âgé est élu. Si une liste obtient par le jeu de la répartition plus de sièges qu'elle n'a présenté de candidats, le nombre de sièges restant à pourvoir est distribué entre les autres listes suivant une nouvelle répartition proportionnelle basée sur le même principe. Enfin, les candidats non élus de chaque liste ayant obtenu le quorum sont inscrits au procès-verbal dans l'ordre du chiffre de leurs suffrages ; en effet, en cas de vacance d'un ou plusieurs sièges, le ou les candidats qui ont obtenu le plus de suffrages après le dernier élu de la liste où la vacance s'est produite sont élus en remplacement, à la condition d'avoir réuni la moitié plus un de la moyenne des suffrages valables obtenus par les candidats de la liste à laquelle ils appartiennent.

S'il n'en peut être ainsi, on procède à des élections complémentaires. Lorsque, par le jeu de cette répartition le nombre des députés élus reste inférieur à celui des députés à élire, on divise le nombre des suffrages de chaque liste par le nombre des sièges qu'elle a obtenus déjà, augmentés de un ; le siège est attribué à la liste qui obtient le quotient le plus élevé. Supposons, par exemple, que la liste A qui a recueilli 40.000 suffrages ait obtenu 4 sièges ; le quotient est $\frac{40.000}{4+1} = 8.000$; la liste B qui a obtenu 7 sièges, a obtenu 72.000 voix ; le quotient est : $\frac{72.000}{7+1} = 9.000$. Comme 9.000 est plus grand que 8.000, le siège à pouvoir sera attribué à la liste B. En cas d'égalité de quotients, le siège est attribué à celui des candidats des diverses listes qui a obtenu le plus de voix. Et s'il y avait égalité de voix, c'est le sort qui décide.

La loi prévoit enfin une hypothèse qui ne s'est jamais

réalisée à Genève, mais par contre, s'est produite à plusieurs reprises dans le canton de Vaud qui applique les mêmes règles.

Il s'agit du cas où une seule liste électorale a été déposée, et de celui, identique quant au résultat, où le nombre total des candidats ne dépasse pas celui des députés à élire. En pareil cas, tous les candidats doivent être déclarés élus par le groupement cantonal sans opération électorale.

Nous retrouverons des applications de la représentation proportionnelle lorsque nous étudierons l'organisation communale du canton de Genève.

Nous pouvons d'ores et déjà dire que le reproche que l'on fait classiquement à la représentation proportionnelle, à savoir de morceler le corps électoral, d'éparpiller les voix et de ne donner ainsi qu'une idée imparfaite de la volonté populaire perd pour Genève beaucoup de sa valeur à la suite de l'introduction de certaines pratiques.

Le législateur a permis, en effet, l'apparement c'est-à-dire l'union provisoire des partis qui, tout en formant des listes différentes, les unissent les unes aux autres pour pouvoir lutter plus efficacement contre leurs adversaires.

Cette union est prise en considération uniquement pour le calcul des répartitions ; les listes conjointes sont alors considérées comme ne formant qu'un seul bloc, ceci pour obtenir des restes plus grands et des chances plus nombreuses de participer au partage des restes.

Et nous devons bien reconnaître que la représentation proportionnelle, ainsi pratiquée, présente l'avantage certain de donner immédiatement des remplaçants si les candidats élus se retirent ou disparaissent. Les sièges acquis restent en effet au parti pendant toute la législation et c'est par le sys-

tème des « viennent ensuite » exposé plus haut qu'il est pourvu sur le champ au remplacement.

Il y a là incontestablement un avantage qui permet, contrairement à ce qui se fait en France, de ne pas avoir besoin en cas de décès ou de démission, de déranger le corps électoral pour nommer un remplaçant.

CHAPITRE III

Organisation des pouvoirs publics.

Nous venons de voir dans ce qui précède que le qualificatif de démocratie représentative donné à la République de Genève n'était point d'une exactitude rigoureuse : malgré le mandat qu'il a donné lors des élections au Conseil d'Etat et au grand conseil, le peuple a la faculté d'intervenir très efficacement par la voie du referendum et de l'initiative, cela même sur le plan constitutionnel, puisque, à intervalles réguliers, il doit être consulté sur l'opportunité de la révision totale. Mieux vaudrait parler du régime semi-représentatif ou semi-direct, terme consacré en la matière par la langue constitutionnelle.

Cependant, une fois entrés en fonction, le Conseil d'Etat d'une part, le grand conseil d'autre part, incarnent d'après la constitution même l'un l'exécutif, l'autre le législatif.

Ils sont investis à ce titre d'un certain nombre de prérogatives et d'attributions que nous allons envisager dans ce qui va suivre.

A. *Le Conseil d'Etat.* — Il est chargé (art. 65 du titre VII) du « pouvoir exécutif et de l'administration générale du canton ». Peut être élu au conseil d'Etat tout citoyen genevois âgé de 27 ans au moins et ayant la jouissance de ses droits civils et politiques. Le conseil d'Etat se renouvelle intégralement tous les trois ans.

Dans le cas où une vacance se produit dans l'intervalle

(décès, démission, non-acceptation du mandat), il sera pourvu sur-le-champ par voie d'élection au remplacement du conseiller défaillant, à moins que la vacance se produise dans les trois mois précédant les élections générales : dans ce cas on attendra ces élections sans procéder au remplacement.

Le conseiller d'Etat qui, pour une raison quelconque, ne peut accepter ses fonctions, doit le faire connaître dans le délai de huit jours à compter de son élection, dans le délai d'un mois s'il est absent du canton.

Les fonctions de conseiller d'Etat sont rétribuées par le canton de Genève ; pour cette raison et pour des raisons d'indépendance politique, elles sont incompatibles avec d'autres mandats (12.000 francs suisses par an).

Art. 77, titre VII : La charge de Conseiller d'Etat est incompatible avec toute autre fonction publique salariée. »

Le fonctionnaire élu au Conseil d'Etat doit se démettre ou de sa fonction ou de son mandat. Et il n'est pas rare, à Genève, de voir de hauts fonctionnaires abandonner pour se consacrer à la mission qui leur incombe, des postes cependant beaucoup mieux rétribués.

Art. 69, titre VII : Loi constitutionnelle du 13 mars 1926 : « les fonctions de Conseiller d'Etat, etc... sont incompatibles avec le mandat de député au grand conseil. »

Les conseillers d'Etat... dont les fonctions sont incompatibles, en conformité de l'alinéa ci-dessus, sont néanmoins éligibles au grand conseil, mais doivent, après les élections, opter entre les deux mandats. »

En ce qui concerne les prérogatives du conseil d'Etat, la constitution reste assez brève. Dans son organisation et dans son fonctionnement le conseil d'Etat ressemble tantôt à notre conseil des Ministres, tantôt à une Chambre exécutive res-

treinte, fonctionnant et agissant selon le mode des Assemblées.

Le nombre des conseillers d'Etat est de sept, auquel vient s'ajouter un chancelier d'Etat. Chacun des sept conseillers est placé à la tête d'un département dont il est responsable. Ces départements très semblables à nos Ministères centralisent toutes les affaires d'une même branche ; ce sont respectivement :

Département des Finances et Contributions.

— Commerce et Industrie.

— Militaire.

— Travail. Hygiène. Assistance.

— Intérieur et Agriculture.

— Instruction Publique.

— Justice et Police.

Ce nombre de 7 est fixé une fois pour toutes par la Constitution du 24 mai 1847. Il ne peut donc faire l'objet de remaniements à chaque changement de Gouvernement et ne peut être modifié que par une loi constitutionnelle.

À leur entrée en fonctions, les Conseillers d'Etat prêtent devant le grand conseil le serment suivant : « Je jure devant Dieu d'être fidèle à la République et Canton de Genève, d'observer et de faire observer religieusement la constitution et les lois sans jamais perdre de vue que mes fonctions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du Peuple ; de maintenir l'honneur et l'indépendance de la République, de même que la Sûreté et la liberté de tous les citoyens ;

« d'être assidu aux séances du Conseil et d'y donner mon avis impartialement et sans aucune acception de personne ;

« d'observer tous les devoirs que nous impose notre

union à la Confédération Suisse et de maintenir l'honneur, l'indépendance et la prospérité de la patrie. »

Le serment est lu publiquement ; puis à l'appel de leurs noms, les Conseillers d'Etat s'approchent des Saintes Ecritures et disent : « Je le jure ». Le serment prêté, ils peuvent entrer en fonction. La constitution reconnaît expressément au Conseil d'Etat le droit de nommer son Président, son vice-président, et le chancelier ; de ces textes, il résulte implicitement que le conseil d'Etat est maître de son règlement. Ce droit ne lui a d'ailleurs jamais été contesté. Le règlement actuel date du 15 octobre 1929 et abroge celui du 31 août 1847. Il ne comprend que 33 articles, la constitution réglant par elle-même un certain nombre de points de détail.

Le Président est nommé à la majorité des voix par le Conseil d'Etat ; il ne peut être élu que pour un an, et n'est rééligible qu'un an après sa sortie de fonctions. De la sorte, le même conseiller d'Etat ne peut être Président que deux années sur les trois que dure le mandat du Conseil d'Etat.

Le Président a la police des séances. Ces séances ont lieu, en principe, deux fois par semaine, le matin à 9 h. 15. Le Conseil d'Etat peut se réunir en séance extraordinaire sur convocation du Président, ou sur la demande de deux conseillers.

En cas de troubles, « les membres du Conseil se réunissent spontanément dans la salle du Conseil d'Etat aussitôt qu'ils sont prévenus du fait ».

La séance ouverte, le Président prend communication des motifs d'absence invoqués par les Conseillers pour ne pas assister aux séances. Les conseillers sont tenus d'en informer le Président et, en règle générale, ne peuvent s'ab-

senter plus de 7 jours sans l'autorisation du Conseil. Ces formalités préliminaires accomplies, le Président ouvre et dirige les débats, c'est-à-dire qu'il veille à l'application du règlement, réprime les interruptions intempestives, veille à ce que chacun parle à son tour. Il reçoit toutes les communications adressées au Conseil d'Etat : il les soumet au Conseil dans le plus bref délai, généralement à la séance qui suit leur réception. Il doit donc en prendre connaissance le plus rapidement possible. En tant que Conseiller, lui-même placé à la tête d'un département, il prend une part active aux délibérations. En cas d'absence ou d'empêchement, il est suppléé par le vice-président. Celui-ci est nommé, comme le Président, chaque année ; mais du silence de la constitution et du règlement il faut déduire qu'il est immédiatement rééligible.

S'il ne peut lui-même assurer la Présidence, les fonctions sont déléguées au doyen d'âge des Conseillers d'Etat présents. Les délibérations du Conseil d'Etat ont lieu à huis clos et, sauf autorisation du Conseil, ses membres doivent s'abstenir de communiquer aux tiers le compte rendu des délibérations. Dans le cas d'infraction, une enquête est ouverte par le Président et le vice-président. Celui-ci en informe le Président qui décide s'il y a lieu de prendre des sanctions.

Les délibérations ne sont valables que si trois membres au moins plus le Président sont présents à la séance.

La parole doit être demandée au Président qui peut la retirer quand bon lui semble. Quand les membres du Conseil ont des communications à faire, celles-ci sont faites dans l'ordre des places occupées par les Conseillers en commençant alternativement par la droite ou par la gauche de la salle. Certaines questions délicates peuvent être renvoyées

en commission ; l'art. 72 (titre 7) de la constitution autorise seulement des commissions nommées temporairement.

La délibération terminée, on passe au vote, celui-ci a lieu par main levée, les décisions sont prises à la majorité. Ce mode de votation est le même pour toutes les désignations et élections faites par le Conseil d'Etat. Le Chancelier d'Etat a voix consultative mais non voix délibérative ; la voix du Président n'est pas prépondérante.

Quand la majorité n'est pas obtenue, la question est renvoyée à une séance ultérieure aux fins de nouvelle délibération.

A côté du Conseil d'Etat proprement dit, siège le Chancelier. Les attributions du Chancelier sont définies par la section 3 du règlement. Il est nommé suivant le mode exposé plus haut par le Conseil d'Etat, mais en dehors des membres du Conseil d'Etat.

Il se rapproche beaucoup, par ses attributions, de nos questeurs à la Chambre des députés ; il en diffère essentiellement justement en ce qu'il n'est pas pris parmi les Conseillers d'Etat, tandis que les questeurs en France sont toujours des députés. Il est chargé de la rédaction et, après approbation, de la transcription du procès-verbal des séances. Sauf décision spéciale, ce procès-verbal doit renfermer uniquement : les noms des Conseillers d'Etat présents, l'énoncé de tous les objets introduits ; l'énoncé de toutes les propositions qui ont été mises aux voix et le résultat de toutes les votations. Il est revêtu de la signature du Chancelier et de celle du Président. Le Chancelier délivre des extraits du procès-verbal sur demande, aux divers départements et aux Conseillers, mais à eux seulement ; toute autre personne ne peut obtenir un extrait qu'avec une auto-

risation du Conseil ou de son Président. Et il en est de même pour tous les autres documents que détient le bureau de la chancellerie, notamment les publications officielles, textes de lois, d'arrêtés, etc...

Le Chancelier est chargé de convoquer le Conseil, de faire tenir à ses membres tous les rapports et documents dont la mise en circulation est ordonnée, et en général, de toute la correspondance. Il est chargé de faire exécuter toutes les mesures arrêtées par le Conseil lorsque cette exécution n'incombe pas spécialement à un département déterminé.

Enfin (art. 16, section 3 du règlement) : « Le chancelier est tenu à une discrétion absolue sur les délibérations du Conseil d'Etat. »

Ainsi fonctionne dans la pratique le Conseil d'Etat. Il est, en fait, le détenteur, au nom du Peuple Souverain, du pouvoir exécutif. Dans l'ensemble, ses attributions ressemblent beaucoup à celles du Conseil des Ministres, qui, en France, agit derrière l'autorité fictive du Président de la République ; comme lui, il est responsable de ses actes et a des attributions extrêmement étendues.

Il peut, en observant une certaine procédure exigeant deux débats distincts, mettre sur pied dans ses délibérations un projet de loi — compte tenu des possibilités d'intervention populaire, le projet est ou n'est pas pris en considération par le grand conseil. Mais tout projet de loi sorti du grand conseil ne devient loi parfaite que lorsqu'il est promulgué par le Conseil d'Etat.

La promulgation est faite sous forme d'arrêté. « Le Conseil d'Etat de la République et Canton de Genève fait savoir que le grand conseil, dans sa séance du..... a voté le projet de loi suivant. »

C'est par voie d'arrêté également que le Conseil d'Etat

prend toutes les mesures relatives à l'exécution desdites lois.

Toutes proportions gardées, les arrêtés du Conseil d'Etat ne sont autre chose que les décrets du Président de la République en France.

Les attributions purement exécutives du Conseil d'Etat sont extrêmement nombreuses et étendues.

Le Conseil d'Etat nomme et révoque les fonctionnaires et les employés, à moins que ces droits ne soient formellement réservés, par la constitution ou par une loi, à d'autres corps. Il est chargé de veiller à la bonne administration de la justice ; corrélativement, il est responsable du maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans tout le canton de Genève, et, comme tel, il est compétent pour prendre toutes les mesures de police nécessaires et veiller à leur exécution. Il a la surveillance et la police de l'Instruction publique.

Comme le Président de la République française, le Conseil d'Etat, à Genève, dispose de la force armée « pour le maintien de l'ordre public et de la sûreté de l'Etat ». Il est à noter que, pour ce qui est de la Guerre, la Confédération dispose directement de l'armée et de tout le matériel ainsi que des places fortifiées ; c'est elle qui s'occupe de l'instruction des recrues et de l'organisation des forces du pays.

Le Conseil d'Etat ne peut donc recourir à la force armée que dans l'hypothèse de troubles intérieurs. Si les événements commandent l'appel de plus de 300 hommes pour plus de 4 jours, le Conseil d'Etat est tenu d'en rendre compte au grand conseil dans un délai de 8 jours à dater de l'appel de ces troupes en service extraordinaire.

Chaque année le Conseil d'Etat prépare et établit le budget des recettes et des dépenses. Il présente ce projet de budget à l'examen et à la votation du grand conseil.

Enfin, dans les limites du pacte fédéral, limites que nous serons amenés à préciser ultérieurement, le Conseil d'Etat est chargé des relations extérieures. Malgré les restrictions qu'apporte le pacte fédéral et à cause de la situation particulière de Genève, canton limitrophe et siège de la S. D. N., ce rôle est particulièrement important.

Le Conseil d'Etat a, dans ce domaine, une nette supériorité sur le grand conseil, puisque la constitution (art. 92, titre 7) spécifie que : « Dans tous les cas où le grand conseil est appelé à statuer sur les relations extérieures et les affaires fédérales, le préavis du Conseil d'Etat est nécessaire. » Ceci nous conduit à l'étude du pouvoir législatif qui s'incarne à Genève dans :

B. *Le Grand Conseil*. — La constitution de 1847 nous renvoie elle-même à la loi, en ce qui concerne les formes à suivre dans les élections. Nous avons déjà expliqué dans un précédent chapitre le mécanisme de ces élections, et le jeu de la représentation proportionnelle à Genève ; nous n'y reviendrons pas. Sont éligibles au grand conseil les citoyens genevois âgés de 25 ans accomplis et ayant la jouissance de leurs droits civils et politiques. Comme le Conseil d'Etat, le grand conseil entre en fonction pour trois ans au bout desquels il se renouvelle intégralement ; les députés sortants sont immédiatement rééligibles.

La charge de député au grand conseil est incompatible avec toute fonction publique rétribuée par l'Etat, ainsi qu'avec le mandat de Conseiller d'Etat. L'art. 43 spécifie à l'inverse « qu'aucun membre du Conseil d'Etat ne peut être élu Président ou vice-président au grand conseil » : si les conseillers d'Etat sont éligibles au grand conseil, à charge pour eux de se démettre de leur poste de conseiller, il sem-

ble résulter de ce texte qu'ils ne peuvent en aucun cas être choisis comme Président ou vice-président.

Le grand conseil, nous l'avons déjà mentionné, est composé de 100 membres, représentants du peuple dans l'exercice du pouvoir législatif. L'art. 44 du titre 6, prend soin de spécifier que « les députés ne peuvent être liés par un mandat impératif » : tout député élu sur les bases d'un tel mandat verrait son élection contestée, puis annulée.

Comme pour le Conseil d'Etat, la constitution et le règlement combinés accordent au grand conseil d'importantes prérogatives. Il sera, à notre avis, instructif d'établir quelques rapprochements avec notre Chambre des députés. L'actuel règlement du grand conseil date du 27 mai 1903 ; il a été modifié de nombreuses fois, en dernier lieu par une loi du 27 mai 1934. Beaucoup plus détaillé que le règlement du Conseil d'Etat, il comporte 155 articles auxquels il convient d'ajouter une série de dispositions de mises en application.

La première séance de chaque législature s'ouvre sous la Présidence du doyen d'âge assisté du Conseiller d'Etat chargé du Département de l'Intérieur. Le Président désigne alors 4 scrutateurs dont le plus jeune est chargé provisoirement des fonctions de Secrétaire.

Le bureau provisoire ainsi constitué vérifie les élections en appliquant les principes de la proportionnelle.

En cas de vacance d'un siège par invalidation d'un député, le remplaçant éventuel doit avoir obtenu la moitié plus un de la moyenne des suffrages valables obtenus par les candidats de la liste à laquelle il appartient. Une fois la vérification des pouvoirs intégralement opérée conformément à la loi du 3 mars 1906, le secrétaire procède à l'appel nominal. Le doyen d'âge lit alors la promesse suivante. « Nous

promettons solennellement : De prendre pour seul guide, dans l'exercice de nos fonctions, les intérêts de la République, selon les lumières de notre conscience,

« de rester strictement attachés aux prescriptions de la constitution et de ne jamais perdre de vue que nos fonctions ne sont qu'une délégation de la suprême autorité du peuple,

« d'observer tous les devoirs que nous impose notre union à la Confédération Suisse, et de maintenir l'honneur, l'indépendance et la prospérité de la Patrie,

« Enfin de garder le secret dans tous les cas où il sera enjoint par le grand conseil ».

Chaque député, debout, répond : « Je le promets ».

Les absents et ceux qui sont élus en cours de législature font la promesse à la première séance à laquelle ils assistent.

Les élections validées, le grand conseil procède à la nomination de son bureau. Ce bureau comprend : un président, deux vice-présidents, un secrétaire et un vice-secrétaire. L'élection est faite au scrutin secret et uninominal ; au commencement de chaque législature, l'élection est faite pour la fin de l'année en cours et pour celle qui suit ; pour chaque année suivante le bureau est renouvelé au début de la première session ordinaire. Si l'un de ses membres est démissionnaire, ou vient à décéder, il est remplacé pour le temps pendant lequel il devait encore exercer ses fonctions. Le bureau pris en bloc à la charge des archives, de l'impression de toutes les pièces nécessaires au débat. Il nomme au début de chaque session ordinaire quatre scrutateurs et choisit les commissions. Il nomme enfin les deux huissiers du grand conseil et le mémorialiste.

Le Président et, en cas d'empêchement de sa part, les vice-présidents dans l'ordre de leur élection, ont la direction

de l'Assemblée. Si Président et vice-présidents sont empêchés en même temps, l'ancien Président ou vice-président le plus récemment sorti de charge, à défaut, le doyen d'âge assurent la suppléance. Le rôle du Président est à peu près identique à celui du Président du Conseil d'Etat et se résume en direction et police de l'Assemblée et des débats.

Le Président prend part aux élections mais pour les votations de texte il n'intervient que s'il y a partage égal des voix. C'est lui enfin qui reçoit et dépouille toute la correspondance adressée au grand conseil ; il en donne connaissance à l'Assemblée sur-le-champ ou dans la première séance qui suit la réception des lettres.

La questure de notre Chambre des députés, la Chancellerie d'Etat du Conseil d'Etat prennent auprès du grand conseil le nom de Secrétariat ; à sa tête se trouve un secrétaire suppléé par un vice-secrétaire. En cas d'absence ou d'empêchements simultanés du secrétaire et du vice-secrétaire leurs fonctions sont provisoirement assumées par un membre du grand conseil, que désigne le Président. Le secrétaire est en quelque sorte le greffier de l'assemblée. Il tient le procès-verbal des séances. Ce procès-verbal lu, approuvé et signé par le Président et le secrétaire doit contenir les divers incidents qui méritent d'être notés, l'énoncé des propositions, leur issue, le nombre des votants de part et d'autre s'ils ont été comptés. Le secrétaire est en outre chargé de la garde des archives et de la tenue des registres du grand conseil. Enfin, le secrétariat, comme nous l'avons déjà vu, procède au déchiffrement des élections avec l'assistance des quatre scrutateurs. Ces derniers sont plus spécialement chargés du contrôle des votes par assis et levés, ils peuvent être remplacés par les soins du bureau en cas d'empêchement.

Le grand conseil tient dans l'année trois sessions ordinaires qui s'ouvrent le deuxième mercredi de janvier, le premier mercredi de mai, et le deuxième mercredi de septembre. Chaque session compte au minimum huit séances, mais, si le programme est particulièrement chargé, le Conseil d'Etat peut augmenter comme bon lui semble le nombre des séances.

Au début de chaque législature, dans la quinzaine qui suit l'élection, le Conseil d'Etat convoque en session extraordinaire le grand conseil pour la vérification des pouvoirs et la nomination du bureau.

Le grand conseil peut encore être convoqué en session extraordinaire par le Conseil d'Etat ou par le Président du grand conseil sur la demande par écrit de trente députés.

Les fonctions de député au grand conseil sont rétribuées comme suit : aux termes de la loi du 29 septembre 1923, les députés reçoivent pour chaque séance à laquelle ils sont effectivement présents une indemnité de 8 francs. Lorsqu'ils font partie des commissions ils touchent en outre un jeton de présence de 3 francs par séance. Enfin, les députés habitant hors des limites de la ville de Genève touchent pour chaque séance des frais de déplacement à raison de 1 franc jusques et y compris 7 kilomètres, 1 fr. 50 de 7 à 12 kilomètres, 2 francs pour les distances au delà de 12 kilomètres. Le règlement précise que « l'indemnité de déplacement pour une séance de commission n'est pas due lorsque cette séance a lieu le même jour qu'une séance du grand conseil. Il ne sera attribué qu'un seul jeton de présence aux députés appelés à siéger à la fois dans la même demi-journée à une séance du grand conseil et à une ou à plusieurs séances de commission ». Le contrôle de l'assiduité est assuré par un

appel nominal au début de chaque séance ; si un député, appuyé de l'approbation de 10 autres en fait la demande, un contre-appel peut être fait en cours de séance. Les députés qui, présents au premier appel, ne répondent pas à ce contre-appel ne touchent aucune indemnité. Méthode simple et très efficace pour assurer une fréquentation assidue de l'assemblée par ceux qui sont chargés d'y représenter leurs électeurs !

Le grand conseil est convoqué en session ordinaire par le Président qui fait envoyer à chaque député une lettre indiquant le jour, l'heure et le lieu de la réunion, le tableau des propositions que le Conseil d'Etat a l'intention de soumettre au grand conseil durant la session, le tableau des élections auxquelles il sera procédé pendant la session et enfin l'ordre du jour de la séance. Ces lettres doivent, sauf le cas d'urgence, être envoyées trois jours au moins avant l'ouverture de la session. Pour la première séance d'une législature et pour les sessions extraordinaires le soin de convoquer les députés incombe au Conseil d'Etat. Quand le Conseil d'Etat décide de prolonger une session ordinaire il prend un arrêté et le transmet au Président du grand conseil qui, à son tour, le communique à l'assemblée. Dès la première séance le Président fait approuver par l'assemblée l'ordre du jour qui fixe entre autres les jours et heures des séances. Il ouvre chaque séance en prononçant devant les députés debout les paroles suivantes : « Messieurs les députés, En commençant cette séance prenons la résolution de remplir consciencieusement notre mandat, d'écarter de nos délibérations les passions dangereuses, de faire servir nos travaux au bien de cette Patrie qui nous a confié ses destinées. Que la félicité de cette Patrie soit toujours notre but et notre récompense. » Nous nous empressons d'ajouter que malgré ce,

les séances du grand conseil sont très souvent orageuses et fertiles en incidents. L'assemblée procède ensuite conformément à l'ordre du jour et, après le vœu de l'assemblée, le Président déclare la séance levée. Le Président fixe alors l'ordre du jour suivant et le fait distribuer aux députés. L'article 39 du règlement répétant l'article 55 de la constitution spécifie que dans les sessions extraordinaires le grand conseil n'est pas maître de son ordre du jour, et ne peut s'occuper que des objets pour lesquels il a été convoqué.

Le grand conseil est saisi des propositions émanant du Conseil général, du Conseil d'Etat ou d'un député. Comment délibère-t-il ? et quelles sont d'abord les mesures destinées à assurer l'indépendance et l'ordre dans ces délibérations ? Le titre XII du règlement traite tout spécialement de la police du grand conseil : le député qui cause un trouble quelconque dans la délibération peut être l'objet une première fois d'un rappel à l'ordre verbal et nominatif émanant du Président. En cas de récidive, le bureau du grand conseil peut prononcer son exclusion. L'exclusion est prononcée suivant la gravité de l'infraction aux règlements pour une ou plusieurs séances.

Tout député exclu pour la durée de la séance ne peut plus ni prendre la parole ni participer au vote. Si l'exclusion est prononcée pour la durée de la session il ne peut, durant cette période, assister aux séances de commission.

L'exclusion entraîne logiquement dans le système que nous avons exposé la privation de l'indemnité de présence.

Si le député a, au cours de la séance, fait quelque discours ou quelque acte repréhensible, un arrêté de censure peut être pris contre lui par l'Assemblée, et cet arrêté qui entraîne

l'exclusion pour deux sessions peut être inscrit au procès-verbal.

Enfin, en cas de désordre grave au sein de l'Assemblée, le Président, après avoir pris l'avis du bureau peut suspendre les débats pour un délai qui ne peut excéder, aux termes du règlement « deux fois 24 heures ». Les huissiers prêtent la main à l'exécution des mesures prises par le Président et le bureau pour la police de l'assemblée et assurent d'une façon générale le service intérieur de la salle des délibérations. Les délibérations se déroulent elles-mêmes suivant des modes prévus et réglés en détail tant par le texte constitutionnel que par le règlement.

Les délibérations peuvent s'ouvrir par l'entrée en discussion immédiate ou par la lecture du rapport d'une commission. Une fois ouverte, la délibération ne peut être interrompue que : par la demande de renvoi à une commission ; par le renvoi au Conseil d'Etat si la proposition émane de lui ; par la proposition d'un ajournement ou par un rappel au règlement.

Prennent la parole tous ceux qui estiment avoir quelque chose à dire sur la question, les membres de la commission ayant préparé le rapport sont entendus en premier lieu. Les débats oraux terminés, le Président pose en termes clairs la question à laquelle il s'agit de répondre et l'on passe au vote. Lorsqu'il s'agit de voter une loi, 3 débats cependant sont nécessaires : 1 pour la prise en considération du projet qui est soumise à un premier vote ; 1 pour l'examen du projet, article par article ; 1 troisième enfin dans lequel on reprend tout ce qui a été fait dans les 2 premiers débats et où l'on vote définitivement le texte. Les trois débats sont tenus tout à fait distincts et, en principe, les 2 premiers seulement peuvent avoir lieu le même jour. La votation qui

clôture les débats se fait en principe à mains levées sous le contrôle du Président. En cas de doute ou à la demande d'un membre, il est procédé à la votation par assis et levés sous le contrôle des scrutateurs. Si cinq députés en font la demande, la votation a lieu par appel nominal. Mais aucune votation ne peut avoir lieu au scrutin secret sauf en ce qui concerne l'admission des candidats à la naturalisation.

Nous venons d'examiner les méthodes de travail du grand conseil ; il nous reste à étudier l'objet ou les objets auxquels s'appliquent ces méthodes de travail, c'est-à-dire les attributions du grand conseil.

Le grand conseil a concurremment avec le conseil général et le Conseil d'Etat l'initiative des lois. Nous ne reviendrons pas sur l'étude déjà faite de l'initiative populaire ; nous nous occuperons seulement des hypothèses où la proposition émane soit du grand conseil lui-même soit du Conseil d'Etat.

Les membres du grand conseil exercent leur initiative législative en proposant un projet de loi ou d'arrêté législatif, en demandant que la commission législative ou une commission spéciale soit chargée de la préparation de ce projet ou enfin, en invitant le Conseil d'Etat à préparer un projet ou à prendre un arrêté sur un objet déterminé. Quand le député a décidé de proposer lui-même un projet, il doit annoncer à quelle date il émettra cette proposition et le faire mentionner à l'ordre du jour de la séance indiquée. A ladite séance il développe son projet et on délibère comme déjà vu. Quand l'invitation de présenter un projet a été adressée au Conseil d'Etat, celui-ci doit répondre dans la session ordinaire suivante et motiver son refus s'il refuse de donner suite à la proposition.

Parfois comme nous l'avons dit, c'est le Conseil d'Etat qui de sa propre initiative dépose un projet sur le bureau du grand conseil.

En ce cas, la proposition, sauf le cas d'urgence, doit être accompagnée d'un rapport et le tout doit être distribué trois jours au moins avant la présentation au grand conseil. Jusqu'au moment du vote définitif, le Conseil d'Etat a la faculté de retirer son projet. Le grand conseil amende, adopte ou rejette en bloc les projets qui lui sont présentés. Mais le travail essentiel en la matière de même que pour l'élaboration des lois est l'œuvre de la commission législative. La commission législative est nommée par le grand conseil à chacun de ses renouvellements et reste donc en fonction pendant toute une législature. Tous les projets de lois émanant d'un député ou d'une autre commission spéciale peuvent être renvoyés devant elle, elle donne son avis sur le fond et aussi sur la rédaction et la constitutionnalité du projet. Elle est composée de 7 membres nommés par le bureau du grand conseil ; elle nomme elle-même son Président et son secrétaire et désigne un de ses membres pour remplir les fonctions de rapporteur.

A côté de la commission législative peuvent siéger toute une série de commissions spéciales auxquelles correspondent autant d'attributions du grand conseil. Reconnue presque officiellement, la commission de grâce siège en permanence, comme la commission législative. Le grand conseil, en effet, a le droit de faire grâce et selon la constitution (art. 58. chap. 3, titre VI) a la faculté d'exercer ce droit par lui-même ou par délégation. L'organe à qui il délègue ses pouvoirs en la matière est la commission des grâces. Nous pouvons noter au passage, que, en France, le droit de grâce appartient non au législatif mais à l'exécutif.

Dans certains cas le grand conseil ne peut déléguer à la commission le droit de faire grâce : il exerce toujours directement ce droit lorsqu'il s'agit d'une condamnation à la réclusion à perpétuité, la plus grave dans l'échelle des peines du code pénal suisse qui a aboli la peine de mort et la déportation.

Si la commission de grâce siège en permanence pendant toute la durée des sessions, elle est renouvelée dans sa composition au début de chaque session. Cela permet un roulement qui, en faisant passer à tour de rôle tous les députés dans la commission, évite les inconvénients de la spécialisation et évite de donner trop d'importance à l'organisme lui-même.

La commission de grâce comprend 13 membres. Parmi ces 13 membres un président et un secrétaire sont désignés par le Président du grand conseil. Les 11 membres ordinaires sont tirés au sort parmi les députés du grand conseil ne faisant partie ni du bureau ni de la commission sortante (cela en vue d'assurer le roulement dont nous parlions plus haut). La commission siège publiquement en salle du grand conseil le premier samedi de chaque mois (loi du 24 juin 1916). Toute décision, prononçant une remise de peine, requiert pour sa validité la présence de 7 membres au minimum et la moitié plus un des suffrages des présents. La Commission statue souverainement par délégation lorsque la peine prononcée est l'internement dans une maison de travail, ou est une peine inférieure à 2 ans d'emprisonnement, à 4 ans d'expulsion ou à 500 francs d'amende. Il en est de même si les peines ci-dessus sont cumulées, mais rien n'empêche le grand conseil d'évoquer directement sans passer par la commission la demande de grâce. Les arrêtés en matière de grâce ne sont pas motivés,

mais ils ne peuvent en aucune façon porter atteinte aux droits acquis à des tiers. A la fin de chaque année, le bureau du grand conseil remet au Conseil d'Etat un tableau indiquant le nombre et la nature du recours en grâce et les décisions rendues. Ce tableau est communiqué au grand conseil et publié avec le compte rendu des opérations des tribunaux.

Parallèlement aux droits de faire grâce, le grand conseil (art. 59, chap. 3, titre VI de la constitution) a seul le droit d'accorder des amnisties générales ou particulières.

Chaque année, les divers départements du Conseil d'Etat renvoient pour examen au grand conseil le compte rendu des diverses parties de l'administration. L'examen de ce compte rendu est confié à une commission spéciale ; cette même commission est chargée de contrôler la gestion avant d'arrêter les comptes de l'Etat. Elle examine aussi le budget pour l'année suivante. Cette commission se compose de 15 membres. Elle décharge en partie le grand conseil de ses attributions financières qui sont extrêmement étendues ; c'est lui, en effet, qui vote les impôts, décrète les dépenses, les emprunts et les aliénations du domaine public. L'art. 61 (chap. 3, titre VI) de la constitution décrète en outre que « aucun octroi municipal ne peut être établi ou modifié qu'avec la sanction du grand conseil qui approuve ou rejette la proposition qui lui est faite sans pouvoir l'amender ».

En matière budgétaire, les pouvoirs du grand conseil sont limités sur certains points. Lorsque le Conseil d'Etat a prévu un chiffre total de dépense, le grand conseil ne peut dépasser ce chiffre sans prévoir corrélativement la couverture financière de ce dépassement ; et la constitution ajoute que l'emprunt « ne peut être considéré comme une couverture financière ». De même, tout projet de loi déposé par un dé-

puté et comportant une dépense nouvelle doit prévoir la couverture financière correspondante ; lorsque le projet de dépense émane du Conseil d'Etat, l'obligation de prévoir la couverture financière s'applique s'il s'agit d'une dépense hors budget excédant 30.000 francs ?

Enfin, le grand conseil statue par voie législative sur le traitement des fonctionnaires hors le cas où existerait un texte impératif de la constitution.

Pour expédier rapidement et au mieux ce travail considérable, le règlement (art. 72, chap. 3, titre V) prévoit que le grand conseil peut nommer dans son sein, toutes les fois que la demande en est faite, des commissions particulières. La nomination d'une commission de cette catégorie doit toujours être précédée d'une préconsultation. Une fois la préconsultation close, les membres de la commission sont nommés par le bureau ; cependant, sur la proposition d'un de ses membres, l'assemblée pourra opter pour la nomination au scrutin de liste. Les députés du grand conseil peuvent faire partie de plusieurs commissions simultanément ; mais un député qui fait déjà partie de trois commissions peut refuser sa nomination comme membre d'une quatrième.

L'art. 64 (chap. 3, titre VI) de la constitution stipule en terminant que « le grand conseil accepte ou rejette les concordats et les traités dans les limites tracées par le pacte fédéral ». Ceci conduit à jeter à la fin de cette étude un coup d'œil rapide sur la manière dont l'organisation fédérale s'intègre au mécanisme fédéral.

APPENDICE

Place de cette organisation dans le cadre fédéral.

Genève, nous dit la constitution du 24 mai 1847, est un des 22 cantons souverains de la confédération helvétique. Cela existe depuis les traités de 1815, mais les termes mêmes du texte constitutionnel situent assez bien l'état des choses. Le canton conserve sa qualité d'Etat mais son agrégation à la Confédération fait qu'il devient partie d'un tout qui est l'Etat fédéral. Comme partie de ce tout, il est soumis dans l'exercice de sa souveraineté à certaines restrictions qui découlent du principe double de la distinction entre le droit cantonal et le droit fédéral et de la supériorité du droit fédéral sur le droit cantonal. Les textes de la constitution de 1847 précisent pour cette raison le domaine d'application du droit cantonal. En cas de conflits, la constitution fédérale de 1878 (art. 113, ch. 1) charge le tribunal fédéral de trancher, mais elle ne lui accorde pas le droit d'approuver la Constitutionnalité des lois fédérales, ce droit appartenant d'une manière exclusive à l'Assemblée fédérale.

Les deux idées opposées qui ont été à la base de l'organisation politique de la Confédération Helvétique sont : d'une part, la nécessité de maintenir l'ordre public et la paix intérieure, et, d'autre part, le besoin de laisser à chaque élément racial ou religieux assez d'air libre pour assurer la solidité de cette union assez artificielle de peuples très différents ne serait-ce que par la culture et par la langue.

Les cantons tenant simplement le rang d'Etats membres d'un Etat fédératif, leur organisation politique, l'ensemble de leurs droits publics mêmes doivent le conformer à un ensemble de règles supérieur se trouvant dans la constitution fédérale. Nous retrouvons en somme sur le plan fédéral le principe de la suprématie de la constitution fédérale sur la constitution cantonale.

En vertu de ce principe, chaque canton doit demander à la confédération et obtenir de celle-ci la garantie de sa constitution ; et cette garantie ne sera accordée que si la constitution remplit trois conditions : la constitution doit être démocratique dans la forme et dans le fond ; elle ne doit contenir rien de contraire aux principes de la constitution fédérale ; elle doit enfin respecter les droits populaires, donc avoir été soumise à l'approbation du peuple, et pouvoir être remaniée, adaptée, si la majorité en exprime le vœu. Ces trois principes respectés, le canton est libre quant au contenu du texte constitutionnel et peut organiser à sa guise la démocratie, en allant plus ou moins loin, selon son passé historique et ses tendances actuelles, dans la voie de la démocratie directe.

Si les cantons sont ainsi liés à l'égard de la Confédération, ils ont à l'inverse certains droits, certaines prérogatives. Le corps législatif ou le corps populaire, suivant les cantons, désigne, pour une durée de 4 ans, les députés du canton au conseil national, à raison de 1 député pour 20.000 habitants.

Ce conseil national est complété par le Conseil des Etats, élu également de la même façon à Genève donc par le conseil général. Ce Conseil des Etats permet d'assurer une représentation efficace des tendances cantonales particularistes en face du conseil national qui, malgré ses origines, repré-

sente à Berne, avec le Conseil Fédéral, les tendances fédérales.

Lorsqu'il s'agit de reviser la constitution fédérale, on prend en considération, non seulement le vote des électeurs en bloc, mais aussi celui des cantons. C'est ce qui s'est notamment produit en septembre 1935. Enfin, 8 cantons réunis peuvent demander le referendum en matière fédérale.

La constitution fédérale donne le détail des parties de l'administration qui doivent rester fédérales, comme par exemple l'administration postale, et de celles sur lesquelles elle se réserve la haute main comme l'administration des finances. Nous n'entrerons pas dans ce détail, nous signalerons en terminant que la tendance centralisatrice de ces dernières années n'est pas accueillie sans heurts par les gouvernements cantonaux.

Nous n'en voulons pour preuve que les polémiques violentes soulevées en juin 1938 par la question de la substitution d'un code pénal suisse aux codes cantonaux.

Parce que cette unification était rationnelle et rendait plus efficace la lutte contre le crime, elle fut adoptée par la majorité comme la solution du bon sens ; mais elle fut aussi une occasion de mettre en lumière une fois de plus l'attachement de tous aux libertés cantonales (1).

(1) De nombreux renseignements d'ordre pratique notamment en ce qui concerne la proportionnelle nous ont été obligeamment communiqués par M^e G. Jornod, avocat à Genève. Nous tenons à l'en remercier bien vivement ici.

TROISIÈME PARTIE

Les institutions politico-administratives et la constitution de 1847.

Si notre brève constitution de 1875 se contente d'énumérer rapidement les pouvoirs publics, de poser dans les grandes lignes l'organisation de ces pouvoirs, la constitution genevoise du 24 mai 1847, dans sa forme primitive, règle dans le détail toute une série de questions d'ordre administratif,

Les autorités qui sont compétentes en ces matières se confondent bien souvent avec les autorités politiques, d'autre part, Genève, de par sa situation de canton suisse, se trouve dans une situation très différente de celle de notre République. Deux compétences s'affrontent, la compétence fédérale, la compétence cantonale. La polémique qui vient de s'élever ces derniers mois à propos de l'adoption du code pénal fédéral a montré combien, à notre époque, les tendances particularistes étaient encore vivaces. Dès lors, pour éviter toute confusion, tout empiètement utilisant adroitement le silence des textes, les constituants ont été amenés à traiter dans leur œuvre de toute une série de questions point strictement politiques, mais auxquelles leur insertion dans la Constitution ne donnait qu'une plus grande stabilité au caractère essentiellement cantonal. C'est ainsi que nous aurons à parler successivement de la grande question des cultes, de l'organisation communale, du régime de l'instruction publique et quelque peu également des fondations.

CHAPITRE PREMIER

Le Culte

Pour tout ce qui touche le culte pendant l'Ancien Régime, nous nous bornerons à renvoyer à ce qui a été dit dans notre première partie au sujet des luttes religieuses et de la Réformation. Nous ne prendrons cette étude qu'à partir du moment où le problème semble devenir crucial. Le 15 avril 1798, Genève est envahie par la France ; cette annexion, qui devait durer 15 ans a pour premier effet de réintroduire officiellement le catholicisme à Genève. En 1813 c'est la Restauration et la Constitution de 1814. Nous puiserons tous les renseignements concernant la situation des Eglises dans la seule glose que l'on connaisse de ce texte et qui est l'œuvre de Pierre Dellet.

Pour l'*Eglise Protestante* sont maintenus la compagnie des Pasteurs et un Consistoire, car, déclare l'art. 2 de la constitution, « la religion protestante est *dominante* dans la République ».

La compagnie des Pasteurs primitivement « réunion des ministres du Saint Evangile » avait la direction de l'Académie, elle choisissait les candidats au saint Ministère après qu'ils avaient soutenu devant elle un examen, elle choisissait les anciens et les diacres qui étaient les membre laïcs du Consistoire.

A dater de 1814, la compagnie des Pasteurs élit chacun de ses membres avec l'approbation du Conseil d'Etat. Elle a le droit de participer à la nomination de certains profes-

seurs. Enfin, « elle aura le droit d'adresser au Conseil d'Etat des représentations sur le maintien des mœurs et de la religion en se refermant uniquement sur ces objets. L'un des plus anciens pasteurs adressera au conseil représentatif une remontrance lorsqu'il sera convoqué pour les mêmes élections où il était d'usage que le doyen de la compagnie adressât ses exhortations aux électeurs ».

Le Consistoire était primitivement un tribunal « moral » composé d'ecclésiastiques auxquels étaient adjoints quelques laïques. Nous disons tribunal moral, car dans les cas où une condamnation était désirable (en matière matrimoniale par exemple) il devait renvoyer au magistrat. Depuis 1814, si la compétence reste à peu près la même, il va se recruter par cooptation avec approbation du Conseil d'Etat. Les membres laïques auront à leur tête deux conseillers d'Etat (élus pour 3 ans par ledit Conseil d'Etat et la compagnie des Pasteurs).

La Société économique est composée de membres élus de la même façon que ceux des deux assemblées précédentes ; le Président en sera pris dans le Conseil d'Etat. Comme par le passé, « les revenus des biens seront appliqués à l'entretien du culte protestant, de l'instruction publique, des maisons dont elle tire un loyer et des édifices qui ne sont pas appliqués à l'usage de l'Etat, le tout sous l'inspection du Conseil d'Etat ».

De cet ensemble se dégage une impression de confusion qui est en quelque sorte une confusion d'attributions, non de pouvoirs entre l'autorité politique et les autorités religieuses. On a cru voir dans tout cela une manœuvre de la part de l'autorité politique, manœuvre consistant à donner une place prépondérante à la Vénérable Compagnie des Pasteurs, pour s'assurer ainsi la bienveillance des con-

ducteurs spirituels du peuple et. par leur intermédiaire, une adhésion de ce dernier à la constitution. La chose n'est nullement prouvée, mais elle est néanmoins fort plausible.

L'Eglise catholique. Pour le régime de l'Eglise catholique, il y a lieu de distinguer entre l'ancien territoire et les communes nouvellement annexées pour former le canton.

A Genève même, le statut de l'Eglise catholique est réglé par la Constitution.

Dans les communes nouvelles, il est fixé par les lois éventuelles annexées à la Constitution.

Jusqu'en 1798 l'exercice du culte catholique avait été interdit dans la République. Pendant l'occupation française la situation avait été identique à celle de l'Eglise catholique de France.

Lors de la Restauration de Genève, l'art. 2 du titre I^{er} de la constitution maintient la religion catholique, mais l'Eglise devait s'efforcer de dépendre d'un évêque suisse et non d'un évêque français.

Elle était entretenue par la République en ce sens que les frais « étaient réglés par le conseil représentatif selon les circonstances ».

D'après les « lois éventuelles », la constitution garantissait d'avance le libre exercice du culte catholique et le Conseil d'Etat se réservait là, comme d'ailleurs à Genève même, un droit d'approbation à la nomination des curés.

Ce régime fut remanié par la suite, notamment lors du traité de Turin du 16 mars 1816 : Pas de changement en ce qui concerne le culte protestant, au moins dans l'ancien territoire de la République.

Pour le culte catholique le chiffre 6 de l'art. 3 du protocole enlève au conseil représentatif la libre estimation de l'en-

retien du culte et fixe le traitement minimum des curés à 5.000 francs.

De la sorte, comme le dit M. Edmond-Charles Binet, « Genève devenait par sa constitution et par les traités un canton mixte, et elle se trouvait dans la situation assez spéciale d'un Etat ayant une religion d'Etat tout en ayant une autre qu'il salarie ».

Jusque vers 1842, on ne peut signaler aucun changement radical dans la situation des deux Eglises.

La Vénérable Compagnie des Pasteurs cependant tout en prenant une énorme importance dans la direction des affaires de l'Eglise perd de nombreuses attributions dans le domaine de l'Instruction publique (Lois du 27 janvier 1834, du 24 juin 1835, du 4 avril 1836).

Il faut noter cependant un mouvement intéressant et un peu antérieur. A la suite de négociations entre le Conseil d'Etat et le Saint-Siège, un bref papal du 20 septembre 1819 décida que, désormais, les curés de Genève étaient élus par l'évêque de Lausanne, Mgr Jenni, sous l'approbation du Conseil d'Etat. Les répercussions à retardement du mouvement révolutionnaire français de 1830 à Genève furent à l'origine de la lutte menée par l'association « libérale radicale » et amenèrent le vote par le peuple de la constitution de 1841.

Le titre VII de cette constitution traite du culte, mais son élaboration va soulever de nombreuses et longues controverses.

La constituante, en effet, a-t-elle reçu un mandat religieux ou doit-on, sur ce point, renvoyer à un synode ?

La constituante est-elle compétente en la matière du moment qu'elle s'est réunie pour reviser la constitution de 1814 qui contient un titre sur le culte ? Bref, la thèse de la com-

pétence l'emporta. De l'aveu de Rigaud-Constant, son rapporteur, « la commission repoussa complètement tout ce qui aurait pu donner au Conseil d'Etat un moyen quelconque d'influer sur la direction de l'Eglise (protestante), néanmoins l'influence du Conseil d'Etat demeure encore très agissante.

De vifs débats s'instituèrent au sujet de la nomination des pasteurs ; finalement, l'amendement des articles fit participer à cette nomination les membres laïques du Consistoire.

Quant au culte catholique, aux termes de l'art. 101, la Constitution « garantit le maintien, le libre exercice et l'entretien du culte catholique sur le territoire des communes réunies ».

Le conflit du Sonderbund mit aux prises, à Genève, « le Faubourg » et le gouvernement.

Ce dernier dut démissionner et céder le 9 octobre 1846 le pouvoir à James Fazy. L'assemblée constituante de 1847 finit par être compétente en matière religieuse, mais, dans les esprits, l'idée de séparation gagnait du terrain de jour en jour.

L'art. 10 de la constitution du 24 mai 1847 garantit en principe la liberté des cultes. Nous allons voir la valeur et la portée exacte de cette affirmation.

En ce qui concerne l'Eglise protestante nationale, elle va comprendre, unissant par un acte purement administratif les diverses sectes, tous les Genevois qui acceptent les formes organiques de cette Eglise, telle que nous les voyons établies par le texte de l'art. 115 de la constitution : « l'administration de l'Eglise nationale protestante est exclusivement confiée à un Consistoire composé de 25 laïcs et de 6 ecclésiastiques ».

Désormais, les pasteurs sont nommés par les citoyens

protestants de la paroisse à pourvoir, sous l'approbation du Consistoire. C'est l'idée de la souveraineté populaire qui se fait jour jusque dans l'organisation de l'Eglise réformée.

Le culte est subventionné par l'Etat ; les attributions de la Vénérable Compagnie sont diminuées.

Enfin, à la suite des efforts persévérants de James Fazy, la Société Economique est supprimée.

Les rapports avec l'Etat sont donc les mêmes qu'en 1842 et l'art. 10 de la constitution accorde même protection pour l'exercice de leur culte aux Eglises dissidentes.

Mais la situation des Eglises fut radicalement modifiée par des révisions partielles et progressives entre 1847 et 1909.

L'Eglise catholique, la première, est touchée par la loi du 26 août 1898 instituant l'hospice général. Cette loi vient modifier les accords de Turin. Cela donne lieu à un débat d'ordre juridique quant à la légitimité de ce texte. Pour M. William Martin, en effet, « le canton de Genève n'ayant pas été partie exclusive au traité de Turin, conclu entre la Sardaigne et le gouvernement fédéral, ne pouvait modifier les garanties de son plein gré. Le gouvernement fédéral devait donc ratifier ». Toujours selon M. William Martin, les traités de 1815 et 1816 étant encore en vigueur en 1868, la clause des garanties aux catholiques l'était aussi, et les lois de 1868 lui ont été contraires. En fin de compte, et malgré cette grosse question de l'indivisibilité du traité, la garantie constitutionnelle fut accordée à la loi de 1868 par le conseil fédéral. Aux termes de cette loi (art. 1), « le peuple genevois renonce à toute distinction de territoire et à toute inégalité de droits qui pourrait résulter soit des traités, soit d'une différence d'origine entre les citoyens du canton ».

L'art. 2 étendait la liberté des cultes à tout le territoire.

L'art. 3 mettait à la charge de l'Etat l'entretien du culte de l'Eglise nationale protestante et de l'Eglise catholique.

Les lois sur l'Instruction publique de 1872 devaient être laïques, sauf à l'Académie, et, là encore, le Recteur et le vice-recteur ne pouvaient pas être des ecclésiastiques. C'était la fin de l'école protestante de Calvin, et la transformation de l'ancienne Académie en Université par l'adjonction de la Faculté de Médecine.

Un conflit éclate sur ces entrefaites entre le gouvernement et Mgr Mermillod, curé de Genève, évêque d'Hébron ; le Conseil d'Etat refuse de lui reconnaître le titre de Vicaire général, puis celui de Vicaire apostolique qui lui est donné par le Souverain Pontife. Le 7 février 1873, le Conseil d'Etat de Genève suspend le traitement de tous les curés du canton ; le 17 du même mois, le conseil fédéral expulse par décret « Gaspard Mermillod ».

La séparation de l'Eglise catholique romaine et de l'Etat est désormais réalisée.

L'Etat va s'efforcer alors de constituer une Eglise catholique nationale et indépendante. En vertu de la loi du 19 février 1873, les curés et les vicaires seront élus par les citoyens catholiques ; le siège de l'évêché ne pourra pas être fixé à Genève. A cette loi succède celle du 22 août 1873 qui est un essai de démocratisation de l'Eglise romaine dont la hiérarchie remontait aux origines du christianisme ; elle institue à cet effet un Conseil supérieur composé de 25 laïcs et 5 ecclésiastiques.

Les curés élus par les fidèles devaient prêter serment à la constitution. L'évêque était dépouillé de la presque totalité de ses attributions au profit du Conseil d'Etat.

La situation pour les catholiques genevois devenait semblable à celle des catholiques français sous la Révolution.

La majorité refusa son adhésion et, dans de nombreux endroits, cette nouvelle Eglise libérale subventionnée n'exista que sur les registres, le quorum d'électeurs nécessaire pour la constituer ne pouvant être réuni.

En 1874, c'est le statut de l'Eglise nationale protestante qui va être révisé. La qualité de membre de cette Eglise est désormais accordée non plus seulement aux Genevois mais aux Suisses en général.

La compagnie des Pasteurs, que chaque modification constitutionnelle avait dépouillée de quelques attributions remettait au Consistoire son droit de surveillance sur l'enseignement religieux. Le pasteur n'avait plus besoin de l'approbation du Consistoire pour être élu ; le grade universitaire suffisait sans consécration ; par contre, le pasteur avait à prêter devant le Conseil d'Etat un serment analogue à celui des prêtres catholiques jurant fidélité aux lois.

La Faculté de Théologie était soustraite à la surveillance de la compagnie, et la nomination des professeurs de théologie ne dépendait plus que du Sénat académique et du Conseil d'Etat. De 1874 à 1909, se place une période creuse pour la question qui nous occupe, pour ces quelques soixante ans, il ne se produit aucune modification qui mérite d'être signalée. Le 9 octobre 1906, le Conseil d'Etat communique pour examen au grand conseil le projet de la loi de séparation. La discussion se poursuit du 13 octobre 1906 au 15 juin 1907.

Après cette discussion serrée mais courtoise, la séparation fut adoptée au vote populaire des 29 et 30 juin 1907.

Elle reçut la garantie fédérale par un arrêté du 7 avril 1908. La loi de séparation fut proposée sous le titre « Projet

de loi constitutionnelle supprimant le budget des cultes ». Son article 2 règle l'organisation et l'activité des Eglises « en vertu de la liberté de réunion et du droit d'association ». « Les adhérents sont tenus de se conformer aux lois générales ainsi qu'aux règlements de police sur l'exercice extérieur des cultes ».

Pour acquérir la personnalité juridique, les Eglises ont le choix entre deux alternatives :

a) ou se constituer en association et, comme telles, être régies par le titre XXVII du code des obligations ;

b) ou bien, avec l'autorisation du grand conseil se constituer en fondation. C'est la première forme (d'association) qui a été choisie par l'Eglise protestante.

L'Eglise catholique nationale (Eglise catholique chrétienne du canton de Genève) a choisi également la forme société et a acquis la personnalité civile par son inscription au registre du Commerce ; il en fut de même pour les paroisses de Saint-Germain, Lancy, Carouge.

L'Eglise romaine par essence était une Eglise internationale ; elle ne pouvait donc et ne voulait se soumettre à la législation d'aucun pays, sa nature même l'empêchant de se constituer en société ou en fondation. Par une voie détournée on voit se fonder dans les paroisses des associations religieuses qui représentent l'Eglise vis-à-vis de la municipalité et qui ont acquis toujours au nom de l'Eglise, la propriété des temples. La loi laisse pendante la question de savoir si les Eglises séparées sont des personnes morales du droit privé ou du droit public. Nous sommes d'avis cependant avec M. Edmond-Charles Binet, que, malgré le silence de la loi, et du fait même de l'état de séparation, les Eglises séparées sont des personnes morales du droit privé.

En ce qui concerne l'affectation des édifices religieux, la

loi décrète « la jouissance gratuite de l'édifice pour la confession qui y exerce son culte lors de l'entrée en vigueur de la loi. La propriété peut être transférée à titre gratuit par la commune sous l'approbation du Conseil d'Etat aux autorités du culte qui s'y exerce.

Il n'y a pas obligation, ni pour la commune d'en transférer la propriété ni pour la communauté religieuse d'en accepter le transfert. Et il y a tout lieu de se demander si la solution française suivant laquelle la propriété des temples reste à l'Etat, alors que les Eglises en ont la jouissance et l'entretien n'aurait pas été meilleure. Mais les faits ont prouvé que les alarmes étaient vaines et que tout s'est passé très normalement depuis que l'Eglise nationale protestante a acquis tous les temples. L'acquisition des temples de la ville de Genève a été réalisée par une Convention du 14 avril 1910. L'Etat accordait pour la réparation des temples de la ville, une subvention se montant à 110.000 francs suisses. Il était prévu que, en cas de dissolution de l'Eglise nationale, les temples feraient retour à la ville de Genève.

Quant à l'Eglise catholique chrétienne, elle est loin d'occuper tous les temples qui avaient été primitivement affectés à son culte. Elle finit néanmoins par acquérir les églises de Saint-Germain et de Lancy. En 1921 le temple de Carouge fut affecté au culte catholique romain. Le temple de Saint-Pierre, l'ancienne cathédrale de la Genève épiscopale, était soumis à un régime spécial. D'après le projet du Conseil d'Etat et aussi d'après celui de la commission chargée d'élaborer la loi, il devait rester affecté au culte protestant, mais avec cette réserve que l'Etat pourrait en disposer pour des cérémonies nationales.

En troisième débat, le grand conseil décida que la propriété pouvait en être transférée aux représentants du culte

qui l'occuperait. Depuis la loi de séparation, le temple s'ouvre tous les 4 ans pour la prestation du serment de fidélité à la constitution. Cet usage, dont nous avons déjà fait mention, semble un peu une anomalie dans un Etat laïque ; nous savons qu'en France, le crucifix a désormais disparu des prétoires mais nous ne devons voir dans cet usage qu'une survivance de ces de ces traditions séculaires auxquelles tout bon Genevois est demeuré profondément attaché.

La loi de séparation à Genève édicte un certain nombre de dispositions transitoires. Diverses propositions furent faites en ce qui concerne les indemnités aux ecclésiastiques.

Le Conseil d'Etat préconisait de donner pendant 10 ans, aux ecclésiastiques en fonction lors de l'entrée en vigueur de la loi, une pension de retraite égale aux $\frac{2}{3}$ de leur traitement. Au bout des 10 ans, la pension serait réduite de moitié.

Le projet Duaime ou projet socialiste offrait de donner pendant 5 ans tout le traitement aux ecclésiastiques en fonction lors d'entrée en vigueur de la loi, et rien au delà de ces 5 ans.

La commission législative proposait à son tour de donner pendant 5 ans aux ecclésiastiques en fonction depuis 10 ans, et âgés de 40 ans les $\frac{2}{3}$ de leur traitement. A l'expiration de ces 5 ans, ils devaient recevoir la moitié de leur traitement. La même commission devait, par la suite, présenter une nouvelle proposition : il s'agissait de donner pendant 10 ans aux ecclésiastiques en fonction au 1^{er} janvier 1909 une pension égale aux $\frac{2}{3}$ de leur traitement. Puis, ces 10 ans expirés, on donnerait aux ecclésiastiques qui auraient alors 50 ans la moitié de leur traitement ; à ceux qui

n'auraient pas cet âge le 1/3 (voir *Recueil Officiel des Lois*, 1909, p. 401, 404, 421, 423, 432).

C'est cette dernière solution, de beaucoup la plus libérale, qui fut adoptée finalement. Notons en passant que cette solution souleva une intéressante question de droit administratif. Un fonctionnaire a-t-il une prétention juridiquement basée à recevoir son traitement ou une indemnité après suppression de sa fonction ? Nous nous bornons à poser ce problème, car il est tout à fait en dehors de notre sujet ; nous croyons savoir que la question est encore pendante, les tribunaux de Genève n'ayant pas eu l'occasion de se prononcer dans ces cas d'espèce depuis une trentaine d'années, les indemnités en cas de suppression de fonction ayant toujours été réglées à l'amiable.

Une seconde série de dispositions additionnelles concerne le culte protestant. L'histoire genevoise du ^{xix}e siècle est remplie par les discussions auxquelles la Société économique et sa suppression ont donné lieu. Il fallait donc compléter sur ces points la loi de séparation par une série de petits textes additifs dans le détail desquels nous n'avons pas l'intention d'entrer.

Quelques difficultés surgirent dans la suite pour les églises et les curés des 2 petites communes de Versoix et de Chênes-Bougeries. L'art. 15 de la loi organique du 27 août 1873 attribuait les églises et les presbytères qui sont propriété communale au culte catholique salarié par l'Etat. Il prévoyait, dans son second paragraphe, que la destination de ces édifices pouvait être modifiée par décision du conseil municipal avec l'approbation du Conseil d'Etat.

Le conseil municipal de Versoix avait demandé au Conseil d'Etat la permission d'affecter l'église et la cure à la religion romaine. Le Conseil d'Etat par un arrêté du 31 mars

1906 donna son approbation à cette décision, sous la condition toutefois qu'un local de culte et un logement pour le curé seraient mis à la disposition de l'Eglise catholique nationale.

Les choses se passèrent exactement de la même façon pour le temple de Chêne-Bourg qui fut démoli par la suite.

En résumé, il faut bien reconnaître que la loi genevoise de séparation est une loi qui se caractérise par sa souplesse, son esprit de tolérance et son absence de parti pris et encore moins d'hostilité envers la religion. Les rapports de l'Eglise et de l'Etat sont réduits à leur plus simple expression et ils ont lieu sous le signe de l'indépendance totale des Eglises. Selon M. Edmond-Charles Binet, la séparation devrait logiquement être complétée par la suppression de la Faculté nationale de Théologie, car, dit-il, « l'Etat ne doit en aucune manière empiéter sur le domaine de la conscience ». En fait, cette mesure reste toujours à réaliser.

M. Neeser donne, en un raccourci heureux, un aperçu du fonctionnement de la séparation à Genève dans les quelques lignes ci-dessous : « L'Etat, prié de se faire représenter aux grandes solennités, répond, en général, par une délégation et, de son côté, invite l'Eglise, à l'occasion, en la personne des chapelains et des aumôniers militaires. En sorte qu'aux yeux du peuple, et ce n'est pas une simple apparence, l'Eglise est demeurée nationale. »

Sur le plan fédéral, la constitution de 1874 se borne à poser le principe d'une démarcation entre le domaine religieux et le domaine civil. Puis, dans son article 50 elle « garantit le libre exercice des cultes dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs ». Mais il ne faut pas en déduire que la Confédération entend généraliser sur le plan fédéral le principe de la séparation de l'Eglise et de l'Etat ;

elle ne le pourrait d'ailleurs que difficilement, pas plus que, devenue Etat seulement depuis 1848, elle n'aurait pu reconnaître comme Eglise de l'Etat fédéral telle Eglise plutôt que telle autre. En tout cas, elle n'a pas envisagé de forcer les cantons à rompre avec leurs traditions ecclésiastiques. Le seul point sur lequel elle ait manifesté une volonté positive se trouve dans l'art. 50, dernier alinéa : « Il ne peut être érigé d'évêchés sur le territoire suisse sans l'approbation de la Confédération, » Le résultat de ce texte a été que, à l'heure actuelle, aucune partie du territoire suisse ne dépend plus d'un siège épiscopal étranger.

Genève « ville-église », comme la qualifie M. Goyau, semble désormais avoir vécu. Après avoir été brillamment Genève épiscopale, après avoir accueilli et farouchement défendu pendant des siècles la Réforme, elle semble être devenue tolérante avec l'ère moderne ; elle a accueilli au sein de son canton, à côté de l'Eglise catholique et de l'Eglise réformée, le temple adventiste et la synagogue, ainsi que les idées théosophiques et oxfordiennes. Du centre religieux elle n'a gardé que le prestige nécessaire pour devenir un grand centre intellectuel international.

CHAPITRE II

L'Instruction Publique.

A notre avis, l'étude du régime de l'instruction publique à Genève doit faire suite à celle du régime des cultes, car comme dans de nombreux pays la vie religieuse et la vie intellectuelle furent étroitement mêlées à l'origine, l'Eglise détenant la science et voulant la vulgariser et faire jouir le peuple des bienfaits de l'instruction. Et cette étude s'impose tout particulièrement pour Genève, centre intellectuel de premier ordre, qui a donné à la science, aux arts et aux lettres une série de noms illustres ; rappelons simplement J.-J. Rousseau, H.-F. Amiel, Necker et sa fille M^{me} de Staël, Sismondi, Cherbuliez, Rodolphe Toepffer, la famille de Saussure, les de la Rive, les de Condolle, les Plantamou et bien d'autres encore. L'instruction a toujours été très en honneur à Genève. Donnée d'abord par les soins de l'Eglise, elle prend petit à petit sa place à part et nous savons par les archives que, dès 1429, existait une Ecole municipale, tout à fait indépendante de l'Eglise. Au moment de la Réforme, cette école fut remplacée par le collège de Rive qui devait subsister jusqu'en 1559, En mai 1559 fut fondé le collège de Calvin, celui-ci désirant donner à Genève une organisation complète de l'instruction publique. C'était donc plutôt un Collège-Académie qui comprenait deux degrés : un degré inférieur composé de 7 classes et un degré non divisé en classes comportant l'enseignement supérieur. Beaucoup plus tard il y eut une scission entre

les deux degrés : Genève eut son collège et son académie qui devint l'Université en 1873, mais, dès la fondation du collège de Calvin, de très nombreux étrangers vinrent suivre les enseignements des maîtres genevois, et depuis, le mouvement ne s'est jamais interrompu. Dans cette étude, nous ne nous occuperons pas des écoles spéciales privées ; celles-ci dont nous ne songeons nullement à dénier la valeur ne sont point visées par l'ensemble des textes relatifs à l'Instruction Publique.

La Constitution du 24 mai 1847 s'occupe au titre XI du régime de l'Instruction Publique. La constitution est complétée sur ce point par la loi du 5 novembre 1819. Texte constitutionnel et texte législatif ont subi de très nombreux remaniements, de profondes modifications ; la dernière en date, qui vient de nous être communiquée grâce à l'obligeance du département de l'Instruction Publique (1), est du 9 juillet 1938. Nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans le détail de ces modifications, puisqu'il suffit pour cela de se reporter au *Recueil des Lois* du Canton, et nous nous bornerons à donner un exposé général de la question. L'Instruction publique genevoise comprend 4 grandes divisions :

L'enseignement primaire gratuit et obligatoire de 6 à 15 ans ;

L'enseignement secondaire ;

L'enseignement professionnel ;

L'enseignement supérieur ;

L'administration, la direction, et la surveillance de l'Instruction publique sont assumés par le département de l'Instruction publique ayant à sa tête un Conseiller d'Etat.

(1) Nous devons tous nos remerciements à M^{lle} O. Gegenbach, qui, malgré le travail ingrat de la période de vacances, nous a prodigué sans compter son concours éclairé.

Une commission scolaire cantonale nommée par le Conseil d'Etat est chargée de donner son préavis sur toutes les questions générales relatives à l'enseignement public. Elle est composée de 44 membres : délégués et directeurs des différents établissements d'Instruction publique supérieure, secondaire, primaire et enfantine, ainsi que d'un certain nombre de pères de famille.

La scolarité obligatoire modifiée par la loi du 13 mai 1933 a été étendue, au 30 juin (fin de l'année scolaire genevoise) de l'année au cours de laquelle l'élève atteint 15 ans. (Exceptionnellement, les enfants peuvent être libérés à Pâques de cette même année s'ils peuvent fournir la preuve d'un contrat d'apprentissage ou d'emplois réguliers.)

Cette mesure a pour but de restreindre dans la mesure du possible la concurrence que les enfants tôt libérés de la fréquentation scolaire font aux jeunes apprentis déjà fortement atteints par le chômage.

Un Office de l'Enfance groupe en une seule organisation administrative les différents services qui s'occupent au point de vue hygiénique, moral et social des enfants en âge de scolarité obligatoire.

Il comprend :

1° *Un service médical des Ecoles* : ce service est chargé de protéger la santé des élèves des écoles publiques et privées. A ce service est rattachée une « clinique dentaire des écoles ».

2° *Un service d'observation des Ecoles* chargé de procéder à un examen des enfants, qui, en raison de troubles du caractère, de l'intelligence ou des conditions de vie familiale sont entravés dans leur développement normal, et ne peuvent pas suivre avec profit des classes ordinaires, ou les classes de développement des écoles publiques. Il étudie le placement de ces élèves dans les classes d'observation ainsi

que dans les classes ou institutions spéciales. Il peut s'occuper du patronage des jeunes gens de 15 à 18 ans pour lesquels il a eu déjà l'occasion d'intervenir.

3° *Un service social des Ecoles* a pour mission de centraliser et de communiquer tous les renseignements concernant la protection de l'enfance ainsi que la situation des familles qui recourent à l'intervention de l'office (enquête pour demande de secours, de bourses, d'exemptions du paiement d'écolage, etc...). De ce service dépendent, entre autres, l'œuvre du vestiaire scolaire, celle des cures d'air, de repos ou d'altitude pour les enfants délicats.

4° *Un service d'orientation professionnelle* et des apprentissages qui ont pour but d'aider les élèves des écoles publiques dans le choix rationnel et l'apprentissage d'un métier ou d'une profession. Sa tâche comporte une action d'informations générales auprès des élèves, l'étude de leurs aptitudes individuelles (sur demande des parents) et les conseils qui leur sont donnés.

Le Directeur du service est chargé de la direction des classes de pré-apprentissage ; il peut faire appel dans sa tâche, à la collaboration des membres du corps enseignant.

5° *Service de protection des mineurs* ; il exerce la surveillance générale des mineurs, et est chargé de prendre toute mesure utile pour protéger l'enfance et la jeunesse.

Il est assisté dans sa tâche par les autorités de police.

6° *Service du Tuteur Général* : qui assume la garde des enfants dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle par décision de justice. Il s'occupe des tutelles et des curatelles, et assiste à cet égard la chambre pénale de l'enfance. Tous ces services sont régis en détail par le règlement d'application de la loi sur l'Office de l'Enfance du 5 janvier 1938.

Le département de l'Instruction publique organise en dehors des heures de leçons, des « classes gardiennes » dans les écoles primaires ; elles sont destinées aux élèves qui demeurent privés de surveillance, en particulier ceux dont les parents sont retenus par leur travail hors de leur domicile. De même, l'Etat contribue au fonctionnement de l'œuvre des *cuisines scolaires* ainsi qu'à celle des *colonies de vacances* par le versement des subsides annuels. L'institution des *enfants sourds* est également subventionnée par l'Etat.

L'enseignement privé est soumis à la surveillance du département de l'Instruction publique pour autant qu'il s'adresse à des élèves soumis à la scolarité obligatoire (15 ans) ; ce sont des directeurs d'écoles primaires qui sont chargés du contrôle de cet enseignement.

L'Enseignement Primaire est confié à un directeur assisté d'un secrétaire. Le corps enseignant est recruté par un concours spécial dont le programme est fixé par le règlement des études pédagogiques et selon les besoins de l'enseignement. Les candidats qui ont subi avec succès les examens de ce concours d'admission reçoivent une préparation pédagogique de trois années : une année de stages et de remplacements, une année d'étude théorique universitaire spéciale, et une année d'études pratiques. Un Brevet d'aptitude est délivré aux stagiaires dont les études et l'activité ont été jugées suffisantes.

L'enseignement primaire comprend : les écoles enfantines ; les écoles primaires avec une division complémentaire soit les 7^e et 8^e années, les écoles rurales ;

Les écoles enfantines (pour enfants de 3 à 7 ans) obligatoire de 6 à 7 ans sont placées sous le contrôle d'une inspectrice. Pour être admis les enfants doivent avoir été vaccinés contre la variole et la diphtérie.

Les écoles primaires : des directeurs choisis parmi le corps enseignant sont chargés de la surveillance pédagogique et administrative de groupes d'écoles. Des inspecteurs contrôlent les enseignements spéciaux, chant, dessin et couture.

L'école primaire comprend 6 degrés ordinaires (donnant accès aux études secondaires) et 2 degrés dits complémentaires, les 7^e et 8^e années. Celles-ci sont destinées aux élèves qui ne poursuivent pas leurs études dans l'enseignement secondaire mais qui sont encore soumis à l'obligation scolaire. Elles comprennent un enseignement commercial, des travaux manuels, et, pour les jeunes filles, une classe ménagère.

Ce sont des classes de pré-apprentissage qui facilitent l'orientation professionnelle. Les classes primaires sont disséminées dans tous les quartiers de la ville et dans toutes les communes du canton de Genève. Les classes mixtes sont de règle à la campagne; en ville, elles sont prévues pour les écoles enfantines, et dans certains quartiers pour les degrés inférieurs des écoles primaires.

Les classes rurales dites *écoles secondaires rurales* appartiennent, ainsi que les 7^e et 8^e années, à la division complémentaire de l'enseignement primaire.

Les élèves de la campagne y terminent en général leur scolarité obligatoire. Les études durent 2 années; le programme consiste en une révision et un développement ainsi qu'en des travaux pratiques de campagne pour les garçons et de ménage pour les jeunes filles. De novembre à février l'enseignement est donné à temps plein et de mars à fin juin à raison d'une demi-journée par jour.

L'enseignement secondaire est placé sous la direction générale du département; depuis 1937, le premier secrétaire

du département a été nommé directeur de l'enseignement secondaire.

Une conférence réunit tous les directeurs des écoles secondaires ; elle a lieu tous les 15 jours sous la présidence du directeur de l'enseignement secondaire.

Elle s'occupe des questions communes à l'enseignement secondaire et étudie l'unification des mesures applicables à tous les établissements. Il se subdivise en :

- écoles de culture générale,
- écoles de formation professionnelle.

A) Ecoles de culture générale.

Le collège donne une instruction générale étendue à ses élèves et leur permet d'obtenir un certificat de maturité nécessaire pour entreprendre des études universitaires.

Il comprend :

Une division inférieure de 3 années d'étude (7^e facultative — 6^e et 5^e) donnant accès à la division supérieure, à l'école de Commerce et à celle des Arts et Métiers.

Une division supérieure ou gymnase de 4 années d'étude (4^e, 3^e, 2^e, et 1^{re}) se subdivisant en :

- 1^o section classique délivrant une maturité ;
- 2^o section réelle : a) latine délivrant une maturité ;
b) moderne délivrant une maturité
- 3^o section technique.

C'est en somme l'enseignement secondaire tel qu'il existe en France, les maturités correspondant à notre baccalauréat.

Le directeur est assisté de 4 doyens (celui de la division inférieure et celui de chacune des sections de la division supérieure). Ils forment le conseil du collège. Un des maîtres spéciaux est chargé de la maîtrise d'une classe.

L'Ecole secondaire supérieure de Jeunes Filles donne une instruction générale étendue et délivre des certificats de maturité nécessaires pour entreprendre des études universitaires. Elle comprend : une division inférieure : de 2 années (6^e et 5^e) donnant accès à l'école de commerce et à la division supérieure.

Une division supérieure composée comme le collège de 4 années et se subdivisant en :

1^o section de culture générale et d'éducation féminine ;

2^o section latine (délivre une maturité) ;

3^o section moderne (délivre une maturité).

La direction de l'école secondaire et supérieure de jeunes filles est confiée à un directeur. Dans la division inférieure une maîtresse d'études est chargée dans chaque classe ou par chaque groupe de classes d'une partie de l'enseignement. Les autres branches sont données par des maîtresses ou par des maîtres spéciaux.

Le Collège Moderne, pour garçons de 13 à 15 ans, est un établissement d'instruction générale préparant à des études ultérieures ainsi qu'aux divers métiers. Il comprend 2 années d'étude. Une section spéciale est destinée aux jeunes gens qui, désirant se vouer au commerce ou à la Banque, n'ont pas besoin de recevoir la même préparation que ceux qui veulent poursuivre des études techniques notamment en ce qui concerne le dessin, le dessin technique et les mathématiques.

La direction du Collège Moderne est confiée à un doyen.

B) *Ecoles de formation professionnelle.*

L'école professionnelle et ménagère est un établissement de préparation à l'apprentissage des métiers féminins. Elle

comprend 2 années ménagères et d'instruction générale et une classe générale (3^e année) qui délivre un diplôme. Une section d'ateliers d'apprentissages conduit au diplôme de fin d'apprentissage (2 années suivies d'une classe de perfectionnement).

L'organisation de l'enseignement est semblable à celle de l'école secondaire supérieure des jeunes filles. Des maitresses d'atelier sont chargées des branches manuelles dans la division de l'apprentissage. La direction est confiée à une directrice.

L'école supérieure de Commerce est ouverte aux jeunes gens et aux jeunes filles. Elle comprend :

1^o *Une division d'études commerciale* à 2 sections (jeunes gens-jeunes filles). 3 années d'études aboutissent au diplôme d'études commerciales. Une 4^e année (mixte) est destinée aux élèves qui désirent obtenir le certificat de maturité en vue d'études universitaires.

2^o *Classes spéciales* (divisions d'apprentissage commercial) qui concentrent sur 2 années d'étude (pour jeunes gens) et sur une année d'études (pour jeunes filles) l'enseignement des connaissances nécessaires pour remplir un emploi commercial. Un semestre complémentaire prépare les candidats (jeunes gens) aux examens des apprentis dans les administrations fédérales (poste, chemins de fer, etc...)

Un directeur est à la tête de cet établissement. L'organisation de l'enseignement est semblable à celle du collège ou de l'école secondaire et supérieure des jeunes filles.

Ecole des Arts et Métiers. C'est une école de complet apprentissage pour les professions industrielles. La reprise par l'Etat des établissements municipaux d'instruction (école des Beaux-Arts et école d'horlogerie) a permis une coordination de divers enseignements en une seule organisation soit :

- a) Ecole des Beaux-Arts et Arts Industriels,
- b) Ecole des Métiers,
- c) Ecole de Mécanique,
- d) Ecole d'Horlogerie,
- e) Technicum se divisant en : 1^o section de construction et génie civil ;

2^o section de mécanique appliquée et d'électro-technique.

La direction est confiée à un directeur assisté d'un doyen pour chaque école :

Il forme le Conseil de l'Ecole. Des chefs d'atelier et des maîtres spéciaux sont chargés de l'enseignement. L'école est placée sous la surveillance d'une commission de 30 membres chargée de donner son préavis sur toutes les questions générales qui intéressent cet établissement.

Ecole cantonale d'horticulture, de culture maraîchère et de viticulture. Cette école a été transférée du département de l'Instruction Publique au département de l'Intérieur et de l'Agriculture dès janvier 1937. Elle comprend 3 années d'étude ; l'enseignement théorique et pratique est donné par des maîtres et chefs de culture. L'école est un internat sous l'autorité d'un directeur.

Cours spéciaux pour apprentis-jardiniers : obligatoire pour les jeunes gens qui font leur apprentissage en horticulture ou en culture maraîchère ; ils sont gratuits. L'enseignement théorique et pratique est réparti sur 2 années. Ces cours sont confiés à un surveillant.

Une commission consultative de 7 membres est instituée pour l'école cantonale d'agriculture.

Les cours pour apprentis-jardiniers sont placés sous la surveillance d'une commission de 5 membres. Ces 2 institutions réunies forment la commission de l'enseignement agricole.

Cours professionnels commerciaux, industriels : Les apprentis du commerce et de l'industrie sont astreints à suivre pendant la durée de leur apprentissage et quel que soit leur âge un enseignement complémentaire (de 160 à 240 heures annuellement) destiné à assurer leur préparation professionnelle.

Ces cours professionnels devaient d'ailleurs dès la rentrée des classes de septembre 1938 être transférés à l'école des Arts et Métiers dont ils forment désormais une nouvelle section appelée Ecole professionnelle complémentaire.

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.

L'Université de Genève comprend 6 Facultés :

Faculté des Sciences (avec une école de Pharmacie).

Faculté des Lettres (avec un séminaire de français moderne).

Faculté des Sciences économiques et sociales (avec un Institut des hautes études commerciales)

Faculté de Droit.

Faculté de Médecine avec un Institut dentaire.

Faculté autonome de Théologie protestante.

L'Université confère des grades, diplômes, et certificats suivants :

1^o baccalauréat ès lettres, en théologie et science religieuse. Il ne correspond pas à notre baccalauréat de l'enseignement secondaire dont les maturités sont l'équivalent.

2^o Licence ès science mathématique ; ès science physique ; ès science physique et chimique ; ès sciences géologique et minéralogique ; ès sciences naturelles ; ès science biologique ; et ès lettres, etc...

3^o Doctorats ès science mathématique ; ès sciences phy-

siques ; ès sciences naturelles ; ès lettres ; en droit ; en philosophie ; en médecine ; en théologie...

4^o Divers certificats d'aptitude pédagogique.

5^o Diplômes d'ingénieur-chimiste, de pharmacien, de chimiste-analyste en denrées alimentaires ; d'aptitudes à l'enseignement du français moderne et des hautes études commerciales.

6^o Une attestation est délivrée (sauf au séminaire de français moderne et à l'Institut des hautes études commerciales) à tout étudiant ou auditeur ayant subi avec succès à la fin de l'année universitaire des examens sur les cours suivis pendant l'année.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail des programmes d'enseignement de chacune des Facultés de l'Université de Genève. Nous ne pouvons cependant nous dispenser de quelques explications sur le séminaire de français moderne. Ce séminaire est institué surtout en faveur des étrangers qui se destinent à l'enseignement de la langue et de la littérature française. Sont admis au nombre des membres du séminaire : les étudiants immatriculés dans une des Facultés de l'Université, les personnes qui possèdent un grade universitaire ou qui sont en fonction comme directeurs ou maîtres dans un établissement d'Instruction publique, les instituteurs et les institutrices munis d'un diplôme d'Etat. Tous les membres du séminaire doivent être inscrits dans l'une des Facultés de l'Université. L'enseignement fondé sur la collaboration des membres avec les professeurs comprend les matières suivantes : littérature française moderne, civilisation et institution des pays de langue française dans les temps modernes, stylistique. Syntaxe du français depuis le xvi^e siècle, Direction et prononciation. Rhétorique et composition, métho-

des d'enseignement du français. Les membres réguliers du Séminaire qui auront suivi toutes les conférences et qui auront présenté les travaux réglementaires pourront, après une semestre, subir un examen et obtenir le certificat d'études françaises et, après deux semestres au moins, le diplôme d'aptitude à l'enseignement secondaire.

Le corps enseignant universitaire est composé de professeurs de Facultés ordinaires, de professeurs extraordinaires, de chargés de cours et de privat-docent. La direction et la surveillance générale de chaque Faculté sont confiées, comme dans les Facultés de France, à un doyen. Un recteur est à la tête de l'Université, il préside le Sénat composé de professeurs ordinaires et extraordinaires. Le bureau du Sénat est composé du Recteur, du vice-recteur et d'un secrétaire ; les doyens des Facultés en font également partie.

Une commission spéciale de 7 membres auxquels sont adjoints les professeurs fonctionne pour l'Institut dentaire rattaché à la faculté de Médecine.

Nous avons à dessein insisté sur ce chapitre de l'instruction publique, pour bien montrer avec quel luxe de détails le petit de canton de Genève a organisé tout ce qui avait trait à la culture générale et à la formation professionnelle de ses concitoyens, à leur formation morale aussi puisque, concurremment avec le département de Police, l'instruction publique organise à l'usage des enfants une censure préalable des films cinématographiques. Nous nous défendons énergiquement de vouloir, à ce propos, tomber dans ce travers trop français qui consiste à dénigrer ce qui vient de chez nous pour admirer sans réserves tout ce qui se fait au dehors. Nous ne pouvons cependant qu'être frappé par tout ce qu'il y a de rationnel dans cette organisation ; et nous croyons que le régime de l'Instruction publique tel que l'a

conçu ce canton démocratique ne saurait mériter les reproches que l'on peut adresser à certaines réformes françaises, soi-disant démocratiques aussi, au premier rang desquelles il convient de citer la gratuité de l'enseignement secondaire.

Les fondations et l'Assistance Publique.

Comme la question de l'instruction publique, la question des fondations est liée à l'évolution des idées religieuses dans le canton de Genève. C'est la raison qui nous a poussé à grouper l'instruction publique et fondations dans un même chapitre faisant suite au chapitre concernant les cultes. C'est à l'impulsion vigoureuse de James Fazy que l'on doit les textes qui régissent à l'heure actuelle les fondations et l'Assistance publique de Genève, apportant une unité inconnue jusqu'alors.

La question des fondations ne nous intéresse que sous un angle assez restreint. Le titre XII de la constitution de 1844 nous renvoie en effet aux articles 80 à 89 du code civil suisse et au code fédéral des obligations. La question est donc mi-fédérale, mi-cantonale et semble intéresser autant le droit privé que le droit public.

Nous bornerons notre étude au contenu strict des textes constitutionnels, les seuls ayant en somme une incidence directe sur les fondations genevoises proprement dites. On sent d'ailleurs que l'attention et l'intérêt du pouvoir constituant ont été attirés beaucoup plus par les problèmes de la dissolution, de la société économique et de la création future de l'hospice général que par le régime des fondations en général. La constitution de 1847 distingue dans le temps 2 catégories de fondations :

1^o Les fondations (art. 140, titre XII) « créées ou recon-
nues par les constitutions ou les lois antérieures ». Ces
fondations avaient un an à dater de la promulgation de la
constitution pour soumettre au pouvoir exécutif, en l'espèce
le Conseil d'Etat, leurs statuts et leur but. « Examen de
leur utilité actuelle », dit le texte constitutionnel. Si cet exa-
men fait apparaître la nécessité d'un remaniement ou d'une
dissolution, le Conseil d'Etat avise le grand conseil, qui,
sur les directives statuera par une loi (art. 139).

2^o Les « fondations d'utilité publique ou de bienfaisance
agissant en nom collectif » qui désireraient se constituer
pour l'avenir. Ces établissements ne peuvent fonctionner
qu'après avoir obtenu l'autorisation du grand conseil.
Cette autorisation n'est jamais perpétuelle et sa durée devra
toujours être indiquée. De toutes façons l'autorisation
pourra enfin être retirée avant l'expiration du délai prévu,
par le grand conseil « si les fondations venaient à s'écarter
de leurs statuts ou de l'objet de leur institution »
(art. 142).

Parmi les fondations genevoises, la plus ancienne était
sans conteste la Société économique établie lors de la
Réforme. A cette époque bien des Genevois demeurés
fidèles à la religion romaine, bien des congrégations catho-
liques durent quitter la ville pour garder leur foi intacte.
Les réformateurs décidèrent que tous les biens immobiliers
de ces « Anciens Genevois » feraient retour à l'Etat et se-
raient destinés au culte protestant, aux logements des pas-
teurs et maîtres d'école, à l'Instruction publique, et dans
l'ensemble à tous les objets d'intérêt général. La gérance
administrative et financière de ces biens fut confiée à la
Société économique dont nous avons vu la composition au
chapitre des cultes. La société économique maintenue par

la constitution de 1814 devint très rapidement « un Etat dans l'Etat » dont l'omnipotence n'était pas sans gêner souvent le gouvernement.

Lors des travaux préparatoires de la constitution du 24 mai 1847, James Fazy s'attacha tout particulièrement à cette question et parvint à faire adopter la suppression de la Société économique. Le problème se posait de l'attribution et de la destination des biens qui formaient le patrimoine de la société. Les articles 143 et suivants de la constitution s'occupent de la répartition desdits biens. Iront aux communes « les immeubles destinés au culte protestant, à l'instruction, au logement des pasteurs et maîtres d'école, aux écoles et autres objets d'intérêt général avec tous leurs accessoires et dépendances ».

Les communes cependant ne pourront user des bâtiments destinés au culte que pour le culte protestant. A la ville de Genève est attribuée la bibliothèque publique « sous réserves, dit l'article 149, des droits mentionnés à l'article 151 ». Depuis la rédaction de la constitution, l'article 151 a été abrogé par la loi constitutionnelle du 26 août 1868 pour la création d'un hospice général.

La loi du 26 août 1868 est d'une grande importance car elle unifie à Genève et dans le canton le régime de l'assistance jusque-là très fragmentaire et différent suivant que l'on se trouvait en ancien territoire genevois ou en territoire rattaché lors de la constitution du canton. Désormais (art. 1), « le peuple genevois renonce à toute distinction de territoire et à toute inégalité de droits qui pourraient résulter soit des traités soit d'une différence d'origine entre les citoyens du canton ».

L'hospice général va réunir dans son patrimoine tous les fonds de charité qui, jusqu'alors, étaient administrés par la

commune. Ce patrimoine comprendra entre autres les biens de l'hôpital de Genève, ceux du bureau de bienfaisance, les fonds des orphelins, de l'hospice civil de Carouge, etc... Cet hospice général est géré par une commission administrative de 23 membres élus par les autorités cantonales et communales pour un an et immédiatement rééligibles. Tout en aidant de ses secours les pauvres de toutes catégories et pour se conformer pleinement à son but tel qu'il est défini par l'article 7 de la loi, l'hospice général s'occupe activement de la création de maisons pour orphelins, pour vieillards et pour certains malades.

Ses charges paraissaient telles que, pendant un certain nombre d'années, il parut marcher vers la disparition par épuisement des ressources.

Heureusement, les terrains suburbains qu'il possédait ont pris depuis une trentaine d'années une grande valeur et, d'autre part, les sympathies de la population se sont manifestées par des dons et des legs qui ont été un appoint sérieux.

Il convient enfin de donner comme corollaire un aperçu du régime actuel de l'Assistance publique à Genève, régime qui date de la loi constitutionnelle du 29 octobre 1898 et qui englobe l'hospice général dont nous venons de parler, sans apporter toutefois de modifications à son fonctionnement et à son champ d'action. A Genève, l'assistance publique est placée sous la direction générale du Conseil d'Etat. De même que, en France, un département ministériel est chargé spécialement de s'occuper de tout ce qui concerne l'assistance, de même à Genève, le département du Travail, de l'Hygiène et de l'Assistance publique est chargé en la matière de toutes les opérations de « contrôle et surveillance » (art. 1 de la loi).

L'assistance publique à Genève, comprend aux termes de

l'article 2 de la loi du 29 octobre 1898, l'Hospice général, l'Hospice cantonal, la Maternité et les autres services publics d'assistance médicale, l'asile des aliénés, l'asile des convalescents du Petit-Saconnex, l'asile des vieillards, le service public affecté à la protection de l'enfance abandonnée, ainsi, ajoute la loi, article 3, « que toutes les institutions publiques d'assistance qui pourront être créées ultérieurement. Toutes ces institutions sont administrées chacune par une commission, qui, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat et exception faite pour l'Office général, a la faculté de nommer et de révoquer à son gré tels employés. Tous ces établissements ont un patrimoine propre distinct de celui de l'Etat ; ce patrimoine ne peut être détourné de sa destination initiale, l'œuvre d'assistance. En cas d'insuffisance, et toujours exception faite pour l'Hospice général, « les ressources nécessaires aux services des institutions publiques d'assistance sont portées chaque année au budget cantonal », article 6 de la loi.

Des lois organiques, dans le détail desquelles nous n'entrerons pas, sont venues régler les modalités d'application du texte à ces divers établissements. Signalons cependant en 1901 l'apparition de l'assistance publique médicale, tendant à relier entre elles non sans de gros sacrifices de la part de l'Etat, toutes les institutions de secours aux malades, infirmes ou indigents et dont relèvent aujourd'hui l'hôpital cantonal, la maternité, les asiles des convalescents, des aliénés, les incurables de Loex et enfin la polyclinique datant déjà de 1876. Nous nommerons encore sur le terrain officiel la caisse de police pour aider les indigents ou malades étrangers et faciliter leur rapatriement, divers fonds spéciaux et la caisse de prêts sur gages destinés à toute personne momentanément embarrassée.

CHAPITRE III

L'organisation communale. Particularités relatives à la ville de Genève.

Non comprise Genève-ville, le nombre des communes du canton est à l'heure actuelle de 38. Ce sont dans l'ordre alphabétique : Aire-la-Ville, Avully, Avusy, Bernex, Cartigny, Carouge, Celigny, Chaney, Chênes-Bougeries, Chênes-Thonex, Choulex, Collex-Bossy, Collonges-Bellerive, Coligny, Compesieres, Confignon, Corsier, Dardagny, Genthod, Hermance, Jussy, Laconnex, Lancy, Meinier, Meynin, Onex, Perly-Certoux, Pregny, Presinge, Russin, Saconnex-le-Grand, Satigny, Soral, Roinex, Vendevres, Vernier, Veyrier, Versois. Cette liste a été arrêtée par la constitution elle-même à la suite de certains remaniements administratifs du territoire résultant de la loi du 28 mars 1931 dite loi sur la fusion : anciennement, la ville formait un territoire restreint, approximativement représentée par l'agglomération urbaine. La commune étant petite mais fortement peuplée, l'administration était peut-être trop importante par rapport à son étendue. Aussi la loi de 1931 a posé le principe que, désormais, la ville de Genève comprend les anciennes communes des Eaux-Vives, de Plainpalais et du Petit-Saconnex, pour ne former qu'une seule grande commune. Par conséquent les communes englobées disparaissent de l'organisation politique genevoise. Sa constitution pose le principe général (titre 9, art. 102 et sui-

vants) que dans chaque commune l'administration communale est confiée à un conseil municipal comme organe législatif, à un conseil administratif ou à un maire assistés d'adjoints, comme pouvoir exécutif.

La constitution du 24 mai 1847 traite à part de l'organisation communale en général ; puis de l'organisation de la ville de Genève.

Selon l'article 44 de la loi de 1931 actuellement incorporée à la constitution, la ville de Genève est dirigée en matière exécutive par un conseil administratif de 5 membres nommés par le corps électoral de la ville de Genève, réuni en un seul collège selon les principes du système majoritaire. Le conseil municipal de la ville de Genève est régi par des dispositions spéciales.

Chaque arrondissement correspondant aux communes primitives et portant le nom de cités, Eaux-Vives, Plainpalais, Petit-Saconnex a droit à un conseiller municipal par 2.000 habitants et fraction supplémentaire à 1.000 (un groupe de 11.200 habitants par exemple aura droit à 6 conseillers). Un groupe de 10.900 habitants n'aura droit qu'à 5 conseillers. Ces conseillers municipaux sont élus d'après le principe de la représentation proportionnelle, tempérée par un quorum de 7 %, cela suivant les modalités exposées à propos des élections au grand conseil. C'est au Conseil d'Etat qu'il appartient, par arrêté avant chaque élection générale, de fixer le nombre des conseillers municipaux à élire par chaque arrondissement en se basant sur le dernier recensement cantonal. En 1935 sur la base du recensement cantonal de 1934, la population de l'arrondissement cité avait été fixé à 45.942 habitants avec donc 23 conseillers municipaux à élire, celle des Eaux-Vives à 21.502 habitants avec 11 conseillers à élire, celle de Plainpalais à

37.607 habitants avec 12 conseillers et celle de Petit-Saconnex à 21.957 avec 11 conseillers à élire.

Dans les autres communes il y a lieu de faire encore une série de distinctions : dans les communes de plus de 3.000 habitants, en effet, l'administration municipale est confiée à un Conseil administratif de 3 membres élus par l'ensemble des électeurs de la commune. Dans les communes de moins de 3.000 habitants, elle est confiée à un maire et 2 adjoints élus par l'ensemble des électeurs de la commune au système majoritaire également.

Le nombre des conseillers municipaux de chaque commune est proportionnel à la population ; il est de 7 dans les communes de 300 habitants et au-dessous, de 9 dans les communes de 301 à 800 habitants, de 12 dans les communes de 801 à 1.500, de 15 dans les communes de 1.501 à 3.000 et de 18 dans les communes de 3.001 et au-dessus.

Tout électeur communal, à l'exception des conseillers d'Etat, des ecclésiastiques en office dans le canton, peut être élu membre des conseils municipaux à condition d'avoir son domicile dans la commune. Depuis la loi du 8 novembre 1913, il y a lieu d'établir une distinction. Tous les conseils municipaux sont renouvelés intégralement tous les 4 ans ; mais tandis que les élections ont lieu selon le système majoritaire pour les communes dont la population ne dépasse pas 800 habitants, dans les autres communes le principe de la représentation proportionnelle est applicable. Les modalités d'application s'apparentent à celles prévues par les élections au grand conseil. Mêmes formalités pour la constitution et le dépôt des listes ; celles-ci pour être valables doivent porter les noms de 3 candidats éligibles le jour de l'élection. Mêmes moyens de publication, mêmes règles concernant les votations, la validité des suffrages et le dé-

pouillement. Et le calcul de la proportionnelle se fait d'une manière identique. En résumé, élections au scrutin de liste par un collège composé de tous les électeurs communaux d'après le principe de la représentation proportionnelle tempérée par un quorum de 7 %.

Les séances des conseils municipaux sont publiques ; mais le huis clos peut être prononcé. Le maire préside de droit le conseil municipal, qui choisit les autres membres de son bureau parmi les conseillers municipaux élus. A Genève, c'est le conseil municipal qui choisit parmi ses membres le président et les autres membres du bureau. Un conseiller municipal est considéré comme démissionnaire lorsqu'il cesse d'être électeur dans sa commune ou dans la ville de Genève. Les sessions des conseils sont de deux sortes : sessions ordinaires dont l'époque et la durée sont fixées par le conseil d'Etat ; sessions extraordinaires qui ont lieu toutes les fois que le Conseil d'Etat l'estime nécessaire ou encore à la demande du Conseil administratif ou du maire, ou lorsque le tiers des membres du Conseil municipal en forme la demande écrite. Les délibérations ne sont valables que lorsque la majorité des conseillers municipaux l'atteste au conseil.

Toutefois, lorsqu'à la première convocation les membres sont en nombre insuffisant, une seconde convocation a lieu pour les mêmes objets et, dans ce cas, la délibération est définitive, quel que soit le nombre des membres présents. En cas d'égalité de voix, la délibération est transmise au Conseil d'Etat ; si cet organe estime que la question doit recevoir une solution, le conseil municipal est appelé à délibérer de nouveau. Si, dans ce cas, les voix sont également partagées, le Conseil d'Etat tranche la question.

Dans les communes autres que la ville de Genève, le con-

sentement de la majorité du nombre des membres qui composent le conseil municipal est nécessaire dans tous les cas qui ont pour objet l'aliénation, la mise en hypothèque, les changes ou la division des biens communaux.

Les conseillers administratifs, les maires et leurs adjoints qui ne font pas partie du conseil municipal ont le droit cependant d'assister aux séances avec voix consultative. Ils possèdent le droit d'initiative mais ne peuvent voter. Le conseiller d'Etat chargé des travaux publics peut assister avec voix consultative aux séances du conseil municipal de la ville de Genève.

Enfin, les procès-verbaux des conseils municipaux sont transcrits sur un registre ; ils contiennent les noms des membres présents et ils ne sont transmis au Conseil d'Etat qu'après avoir été approuvés.

Cette approbation est constatée sous la responsabilité du maire, par sa signature et celle d'un conseiller municipal. Dans la ville de Genève, les procès-verbaux sont signés par le président et le secrétaire du conseil municipal.

Les prérogatives du conseil municipal sont dans l'ensemble les suivantes :

1^o Délibérer sur le budget de la commune, étant précisé que ledit budget doit être soumis une semaine au moins avant la délibération ;

2^o Délibérer sur les dépenses communales en dehors du budget et sur les moyens d'y pourvoir ;

3^o Approuver chaque année le compte rendu présenté par le conseil administratif ou par le maire ;

4^o Prendre toutes décisions utiles quant au mode d'administration et de jouissance des biens communaux, et sur tout ce qui intéresse la conservation et l'amélioration des

propriétés communales (baux à passer avec les locataires, répartition, transformation, etc...) ;

5° Prendre toute décision sur les transactions et actions judiciaires relatives aux intérêts de la commune ;

6° Discuter et approuver les aliénations, partage et échange d'immeubles ;

7° Accepter ou refuser les donations ou legs faits à la commune, avec ou sans destination, charges ou conditions ;

8° Se déterminer sur les projets de construction ou de démolition des édifices communaux, sur la création de rues ou de chemins, sur les expropriations envisagées, ou sur tous autres travaux d'utilité publique ou d'embellissement public ;

9° Décider les allocations et dons à fournir à des œuvres d'institution communale ;

10° Accepter ou refuser les changements apportés à la délimitation du territoire de la commune ;

11° Discuter et accepter les comptes annuels des institutions dont l'administration incombe aux communes ;

12° Se déterminer sur les demandes en naturalisation genevoise transmise par le Conseil d'Etat ;

13° Fixer les conditions de salaire et de travail des fonctionnaires municipaux ;

14° Dans les communes autres que la ville de Genève, procéder à la nomination des sapeurs pompiers et des inspecteurs du bétail ;

15° Certaines décisions des conseils municipaux ne sont valables qu'avec l'approbation du Conseil d'Etat auquel les délibérations sont transmises par l'intermédiaire du département de l'Intérieur et de l'Agriculture ; ce sont toutes les délibérations relatives au budget annuel, aux dépenses votées en dehors du budget, aux aliénations, échanges, aux par-

tages d'immeubles, actions judiciaires, acceptation ou refus de legs ou de donations, création ou suppression de chemins ou rues, à l'expropriation.

Le Conseil d'Etat peut approuver la décision prise ou n'accorder, s'il le juge convenable, qu'une autorisation partielle.

Les conseillers administratifs ou conseillers exécutifs sont, dans les communes, chargés de l'administration et de la conservation des biens de la commune. Ils présentent chaque année le budget, ils fournissent un préavis sur toutes les questions à discuter par les conseillers municipaux, exécutent les décisions du conseil municipal en prenant les mesures provisionnelles s'il y a lieu, nomment, surveillent, révoquent les fonctionnaires ; ils préavisent auprès du Conseil d'Etat pour tout ce qui a trait à la nomination des officiers d'état civil ou de leurs suppléants, acceptent les donations ou legs faits avec ou sans destination, à la condition qu'ils n'excèdent pas 2.500 francs pour la ville de Genève et 250 francs pour les autres communes.

Rappelons, que pour être électeur communal, aussi bien que pour être éligible au conseil municipal ou aux fonctions de conseiller administratif, de maire ou d'adjoint, il faut avoir atteint l'âge de 25 ans révolus et avoir la jouissance de ses droits civils et politiques.

La constitution a dû prévoir, pour la ville de Genève, certains cas particuliers pour éviter tout empiètement des autorités municipales sur les autorités cantonales.

C'est ainsi que les établissements spéciaux d'institution publique, la police municipale (à l'exclusion des gardes nécessaires à la surveillance des halles et des parcs) et le service des travaux (à l'exclusion de l'éclairage des voies publiques), de la gestion et de l'entretien des bâtiments et

des promenades appartenant à la ville) font partie de l'administration cantonale et sont placés sous la direction immédiate du Conseil d'Etat. Les compétences attribuées au Conseil d'Etat restent en vigueur, nonobstant toute mesure prise dans le domaine municipal.

Enfin l'art. 120 (titre 9, chap. 2) prévoit quelques règles d'organisation des services industriels de la ville de Genève. Ceux-ci sont placés sous le contrôle conjoint du Conseil d'Etat et du conseil municipal de la ville de Genève. L'Administration des services industriels est confiée à un conseil d'Administration de 13 membres nommés pour 5 ans, à raison de : 5 membres par le Conseil d'Etat, 5 par le conseil municipal de Genève, 1 membre par les conseillers municipaux de la rive droite, 1 par les conseillers municipaux entre Arve et Lac, 1 par les conseillers municipaux entre Arve et Rhône.

Un conseiller d'Etat et un conseiller administratif assistent de droit aux séances du conseil d'Administration, avec voix consultative. Les membres de ce Conseil d'Administration ne peuvent être directement ou indirectement fournisseurs des Services industriels, ni être chargés directement ou indirectement de travaux pour le compte de ces services.

Le budget et les comptes annuels de ces services industriels sont arrêtés par le conseil d'Administration et soumis à l'approbation du conseil municipal de la ville et du Conseil d'Etat.

Il en est de même pour tout appel de fonds ayant pour effet d'augmenter l'importance des capitaux investis dans les services industriels. Le personnel des services industriels est nommé par le conseil d'Administration dans le cadre d'un statut comprenant l'échelle des traitements. Ce

statut est soumis par un conseil d'administration à l'approbation du conseil municipal de la ville et du Conseil d'Etat.

De l'ensemble de ces dispositions, il semble résulter que, une fois les élections faites par ses soins, le peuple est tenu assez à l'écart de l'activité municipale. En réalité, la loi constitutionnelle du 12 janvier 1895, modifiée par les lois constitutionnelles du 22 septembre 1928 et du 22 mars 1930 a introduit le referendum facultatif dans le domaine municipal. Pour que les délibérations des conseils municipaux soient soumises à la sanction des électeurs de la commune, le referendum doit être demandé par 2.000 électeurs dans la ville de Genève, par $1/5$ des électeurs à Carouge et par $1/3$ dans les autres communes. Cette demande doit être formulée dans un délai de 30 jours pour la ville de Genève, pour les autres communes dans un délai de 15 jours, à partir de la délibération. Le Conseil d'Etat doit attendre l'expiration de ce délai référendaire pour approuver ou autoriser les délibérations des Conseils municipaux. Il peut cependant annuler immédiatement celles qui sont contraires à la loi. Le conseil municipal peut toujours, sous réserve de l'approbation du Conseil d'Etat, faire jouer la clause d'urgence et soustraire ainsi les délibérations « ayant un caractère d'urgence exceptionnelle » à la sanction populaire. Le referendum ne peut enfin s'exercer contre l'ensemble du budget communal, mais simplement contre les dispositions budgétaires qui introduisent une dépense ou une recette nouvelle qui modifient le chiffre d'une recette ou d'une dépense de l'exercice précédent. Malgré ces obstacles de nature diverse, le referendum joue assez souvent pour des questions d'ordre général en matière communale, et, dans le cas où le chiffre des signataires est atteint, le Conseil d'Etat soumet

la délibération à la votation populaire et la majorité absolue des votants décide de l'acceptation ou du rejet de ladite délibération.

Telle est dans son ensemble l'organisation communale dans le canton de Genève. Les liens étroits de cette organisation avec l'organisation cantonale nous font comprendre les raisons pour lesquelles la constitution de 1847 a traité de ces questions dans le détail sans se contenter de renvoyer purement et simplement à des lois organiques. Nous constatons que, en effet, les conseils municipaux sont dans un état de sujétion étroite vis-à-vis du pouvoir exécutif, puisque toutes les délibérations au budget annuel, aux dépenses votées en dehors du budget, aux aliénations, échange, aux partages d'immeubles, actions judiciaires, acceptation ou refus de legs ou donations, création ou suppression de chemins ou de rues, à l'expropriation, ne sont valables qu'avec l'approbation du Conseil d'Etat.

Cette centralisation très forte n'est possible, et nous nous excusons d'avoir à le répéter, que par suite du peu d'importance relatif des affaires à traiter tant à cause du peu d'étendue des communes, que du peu de place dans le monde international d'un canton membre d'un Etat fédéral. Et c'est alors que se pose pour nous la question de l'avenir des gouvernements à démocratie semi-directe, question par l'examen de laquelle nous nous proposons de clôturer brièvement cette étude.

CONCLUSION

Nous nous sommes efforcés dans cette étude de montrer comment le peuple genevois, souverain, était parvenu à cette souveraineté, comment dans la pratique fonctionne la démocratie semi-directe à Genève. Nous pensons avoir été aussi objectif que possible.

Que montrent les faits ? Que révèlent-ils sur l'usage fait par la masse populaire des pouvoirs considérables qui lui étaient donnés par la constitution du 24 mai 1847. Les faits, observés impartialement, démontrent que bien des appréhensions, des craintes ont paru après coup injustifiées. Le gouvernement de Genève, émanation du peuple, n'est certes pas plus infailible que les autres gouvernements, le peuple lui-même n'est pas à l'abri des erreurs puisqu'il lui est arrivé de confier le soin de le représenter à des leaders extrémistes ; mais il a su tirer de ces expériences la leçon qu'elles comportaient et éviter de retomber dans la faute. Fidèle depuis 1847 à la constitution de James Fazy dont il a déjà, à 6 reprises, repoussé la révision totale, le peuple de Genève a su, sans violences, sans bouleversement profond, adapter progressivement les institutions politiques aux nécessités de l'heure, Et lorsqu'il s'est agi de voter, la majorité de ceux qui ne s'abstenaient pas ont prôné les décisions modérées. Selon nous, le caractère pacifique de cette expérience démocratique a été rendu possible par 2 facteurs : la situation spéciale de Genève, petit Etat membre d'un petit Etat Fédéral et le caractère révolutif et non simplement évolutif de l'histoire de Genève qui fait, à notre avis, de la constitution

de 1847 la consécration du retour du peuple genevois à son état naturel de souveraineté. C'est le terrain sur lequel nous entrons en contradiction avec M. Maurice Deslandres.

M. Deslandres, dans un article paru dans la *Revue Bourguignonne de l'Enseignement supérieur* sur le referendum et l'initiative populaire, étudie le régime démocratique en Suisse, « l'intelligence et la volonté d'une nation s'appliquant aux choses publiques dans des manifestations calmes et régulières ». Il croit pouvoir tirer de son étude une double conclusion :

Le referendum et l'initiative populaire sont, pour le monde constitutionnel moderne, et pour la France en particulier les institutions de l'avenir.

L'origine de la démocratie, dans les cantons suisses, ne remonte pas aux Landsgemeinde de la Suisse centrale mais simplement à la Révolution française de 1830.

La première affirmation émise en 1894 ne semble pas avoir été confirmée depuis lors par les faits.

Certains peuples ont tenté contre l'autocratie une expérience qui les a ramenés à la dictature bolchevique.

D'autres Etats totalitaires tout en usant en façade de procédés démocratiques tels que referendum, plébiscite, portent en leur essence la négation même du principe démocratique. Il serait hasardeux de vouloir prédire ce qui succédera à ces dictatures : n'est-il pas à craindre cependant que ce soit tout d'abord l'anarchie, anarchie dont on ne sortirait que par une nouvelle dictature ?

M. Deslandres, nous l'avons dit, insiste tout spécialement pour la France de demain. Là encore, nous croyons qu'il n'a pas vu juste, en accordant à cette démocratie jeune, peu préparée par son passé historique d'anormales possibilités de croissance. Selon lui l'évolution qui commence en

1791, qui se marque par les étapes de 1814, 1830, 1848, est une évolution continue vers le gouvernement direct ou semi-direct. Il signale à l'appui de cette thèse, le mouvement référendiste de 1888-1889, le boulangisme dont le mot d'ordre et en même temps la raison de succès étaient révision et referendum. Mais, depuis 1894 l'évolution semble, pour ne pas dire davantage, s'être considérablement ralentie ; et à l'heure actuelle la France, à la suite des pénibles expériences qui lui ont montré combien il était facile de confondre démocratie pure avec démagogie, semble rétrograder vers des terrains moins dangereux.

Ce qui a été fait en Suisse a été bien fait, possible, parce qu'il s'agissait de la Suisse, Etat d'assez petite envergure, mais aussi Etat élevé dans les traditions démocratiques découvertes et pratiquées par lui à l'état pur bien avant la Révolution française de 1830. Nous en arrivons ainsi à la seconde conclusion de M. Deslandres que nous n'acceptons pas plus que la première, Contre elle nous croyons pouvoir simplement dresser toute la magnifique histoire des cantons et de la Confédération Helvétique. 1830 qui n'a été en France qu'un réveil, n'a été en Suisse que prétexte à la résurrection de ce qui, depuis plus de 600 ans, dormait dans le cœur du Peuple, plus intensément en particulier dans le cœur du peuple genevois. Plus encore que l'histoire générale de la Suisse, l'histoire de Genève dont nous avons donné un aperçu s'insurge contre cette affirmation ; à côté de Genève suisse fidèlement attachée à la Confédération, il y a tout simplement Genève, jalouse de son indépendance, imprégnée de cet « esprit genevois » qui la rend sans pareille, auquel nous nous plaisons à rendre, en terminant, un rapide hommage.

Cet esprit genevois qui compose un ensemble plein d'attraits est en lui-même assez complexe à analyser.

Calvin, venu en réformateur, s'y trompa lourdement lorsqu'il déclara en 1641 que les Genevois étaient « un peuple raide, ayant des vices plein la tête et plein le cœur ». Heureusement d'autres par la suite devaient être plus clairvoyants et laver Genève de ce jugement injuste. Stendhal, le premier, avait perçu tout ce qu'il y avait d'original, d'attachant dans l'âme un peu mystérieuse de ce petit peuple, lorsqu'il écrivait dans sa correspondance : « N'est il pas glorieux pour une petite ville de 26.000 habitants de forcer les voyageurs à consacrer 3 pages à la description de son caractère ? »

« Le voyageur serait très embarrassé s'il lui fallait faire trois pages sur le caractère de l'habitant de Lyon, de Rouen ou de Mantes. » Nous avons volontairement omis de rechercher dans l'œuvre de Stendhal les trois pages en question, voulant garder entière sur ce sujet notre indépendance de jugement. Dans cette analyse assez délicate, nous pensons cependant que la vocation religieuse de tout temps très marquée de Genève dans l'histoire a joué un très grand rôle tant dans l'orientation de l'esprit genevois que dans l'orientation des destinées de la ville.

Avant tout, le citoyen de Genève, le peuple en général, porte la très haute conscience de ses droits et le culte de son indépendance. Mais cet amour farouche de la liberté ne s'accompagne en rien ici de xénophobie ; bien au contraire, l'étranger à Genève ne se sent jamais tout à fait l'étranger.

C'est que, dans cette ville, toute de traditionalisme, règne, avec une exceptionnelle profondeur de pensée, tout un courant d'idées généreuses, car Genève est par essence une ville passionnée, une « ardente qui dérobe son ardeur ».

C'est à celui qui vient vers elle à se montrer assez compréhensif pour dévoiler cette passion disciplinée, et décou-

vrir ce flot d'aspirations généreuses dont toujours quelqu'une trouvera un écho dans son cœur.

Voilà ce qu'avait parfaitement compris la Duchesse de Broglie qui, parlant de Genève, concluait avec esprit : « Il y a beaucoup d'âmes dans ce pays et la statistique qui se sert de ce terme si mal à propos, a raison de l'employer à Genève. »

Vu : *le 11 octobre 1938.*

Le Président de Thèse,

LOUIS DELBEZ.

Vu : *Montpellier, le 13 octobre 1938.*

Le Doyen, G. MORIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER.

Montpellier, le 13 octobre 1938,

Le Recteur, PARIS.

Poitiers. — Société Française d'Imprimerie et de Librairie. 1938.
